

**FACULDADE LATINO  
SOCIAIS**



**AMERICANA DE CIÊNCIAS**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**RICARDO COSTA GONÇALVES**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:** uma análise sobre a implantação da política de desenvolvimento territorial no território Campos e Lagos.

**São Paulo**

**2017**

**Ricardo Costa Gonçalves**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Uma análise sobre a implantação da política de desenvolvimento territorial no território Campos e Lagos.**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Estado e Políticas Públicas, pela Faculdade Latina Americana de Ciências Sociais - FLACSO.

Orientador: Professor Josué Medeiros. Doutor em Ciências Políticas pelo IESP/UERJ

São Paulo  
2017

**Ricardo Costa Gonçalves**

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Uma análise sobre a implantação da política de desenvolvimento territorial no território Campos e Lagos.**

Trabalho final, apresentado à Fundação Perseu Abramo e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, como parte das exigências para a obtenção do título de mestre em Estado e Políticas Públicas.

São Paulo, 08 de Novembro de 2017.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: prof. Dr. Josué Medeiros

---

Prof. Dra. Yamila Goldfarb

---

Prof. Dra. Patrícia Maria de Jesus

À minha mãe, **Maria do Carmo Costa Gonçalves**, que sempre procurou propiciar a educação para seus filhos. Mulher guerreira, de fibra, dura igual tucum queimado na roça.

## **AGRADECIMENTOS**

O momento dos agradecimentos é quase o ponto final do trabalho, no qual precisamos retornar ao começo para lembrar um pouco da história desses dois anos de mestrado. Fazer o mestrado foi uma escolha para melhor qualificar minha atuação no âmbito das políticas públicas, área que eu já vinha atuando tanto no movimento social, quanto na gestão pública.

Agradeço a minha mãe, mulher de luta, de fibra, que sempre lutou para dar uma vida digna a seus filhos. Sempre primou pelos nossos estudos, exercendo a profissão de trabalhadora doméstica, operária, funcionária pública estadual. Essa mulher alegre, contagiante, e lutadora intransigente pelos direitos dos trabalhadores. Com uma consciência de classe impressionante. Mesmo deficiente, aos seus 67 anos, tem uma vontade impressionante de viver a vida.

Agradeço a diretoria da Fundação Perseu Abramo, na pessoa do Marcio Pochmann, pela criação e organização do mestrado. Aos professores do Mestrado: Reginaldo Moraes, Márcio Pochmann, Ivan Russeff, Eduardo Tadeu, Alexandre Guerra, Guilherme Mello, Ana Luiza M. de Oliveira, Alexandre Padilha, Josué Medeiros, Ubiratã Sousa, Maria Maeno, William Nozaki, Laura Tavares, Salete Valesan, Júlio Jacobo, Eduardo Fagnani, Ana Fonseca, pelas aulas ministradas; aos técnicos da área técnica da FPA Héber Rocha e Julia Tibiriça pelas orientações sobre as questões administrativas do mestrado.

Agradecer ao meu orientador professor Dr. Josué Medeiros, a quem sou grato pelas orientações, pela paciência e confiança depositada.

Agradecer aos meus colegas de turma pela companhia, pelos debates, por compartilhar angústias, aflições, mais também, compartilhar momentos alegres. Fazer um agradecimento especial, aos colegas de turma Maria Antonia Arcajo (Toninha), Kátia Goulart, Joellem Ferreira, Laís Paiva, Vanda Santana, Rodrigo Callou, Jocivaldo dos Anjos, Luís Henrique, Fabio Rodrigues, Alberto Barbosa, Mauricio Manoel, Rafael Honório por compartilharem comigo suas experiências profissionais, teóricas, tanto na sala de aula, como nos momentos de lazer nas noites frias e poéticas de São Paulo.

Agradecer aos parceiros de trabalho no Núcleo de Extensão e Desenvolvimento-Labex/Uema, Tércia Reis, Regiane Almeida, pelo apoio e incentivo para concluir este trabalho. Ao professor Dr. Itaan Pastor Santos, coordenador do Labex/Uema, pelo convite e pela concessão da bolsa para trabalhar no Território Campos e Lagos, o qual me permitiu realizar o trabalho de pesquisa. Ao professor Sampaio, pelo incentivo para terminar a dissertação.

Ente as trilhas do território Campos e Lagos foram muitos os sujeitos que colaboram para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço imensamente aos membros do Núcleo Diretivo do CODETER, a todos os membros do colegiado que responderam ao questionário. Mais particularmente, a companheira de trilhas, assessora territorial, Suziane Almeida (presença amiga nos momentos de desânimos), aos representantes dos Fóruns de Juventudes, aos representantes das organizações do território, protagonistas desse processo.

Nesse processo de aprendizado, agradeço à minha família, pelo apoio incondicional. Aos meus grandes amores – Jéssica Gonçalves, Lara Gonçalves e Tiago Gonçalves, que são as razões da minha vida.

Talvez eu tenha ocorrido em algumas omissões, deixo aqui os meus agradecimentos aos sujeitos invisíveis, quem podem ser velhos amigos ou apenas pessoas que encontrei rapidamente nesse percurso, mas que, direta ou indiretamente, colaboraram nesse desafio.

*“Conhecer é tarefa de sujeitos, não de objetos. E é como sujeito e somente enquanto sujeito, que o homem pode realmente conhecer”.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

Esta dissertação buscou analisar a política de desenvolvimento territorial com base nas institucionalidades existentes no território, verificando a natureza e a dinâmica específica do conjunto de organizações da sociedade civil presente no território. Tem como objetivo central analisar se esta política tem fortalecido o desenvolvimento sustentável do território. Além disso, buscou-se identificar as políticas públicas que foram priorizadas pelo colegiado territorial; identificar o perfil dos participantes dos colegiados e as instâncias de discussão para gestão do território; identificar os sujeitos centrais na implantação da política. O estudo empírico foi realizado no Território Campos e Lagos. Foi utilizada a abordagem qualitativa que permitiu a compreensão do fenômeno no seu contexto e segundo a percepção dos próprios sujeitos. Utilizou-se para coleta dos dados primários um roteiro de entrevistas semiestruturada e a observação direta. Para os sujeitos envolvidos na implantação da política territorial, o processo participativo é o grande diferencial da política territorial comparada com os modelos tradicionais de políticas públicas. A política territorial rompe com o método de planejamento municipal. Embora o colegiado territorial seja composto por uma grande diversidade de organizações, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, ainda são poucas as que têm uma participação significativa no colegiado. No que se refere aos resultados da política de desenvolvimento territorial, destacam mais os aspectos relacionados ao processo de aprendizado, capacitação e organização do que resultados econômicos. Portanto, os interesses, estratégias, recursos e capacidade de ação das instituições que constituem o conjunto de organizações do território são bastante diferenciados. Esta heterogeneidade condiciona as formas de relação que se estabelecem entre tais instituições e, destas, com as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Participação. Desenvolvimento Territorial. Território

## **ABSTRACT**

This dissertation sought to analyze the territorial development policy based on existing institutions in the territory, verifying the nature and the specific dynamics of the set of civil society organizations present in the territory. Its main objective is to analyze whether this policy has strengthened the sustainable development of the territory. In addition, we sought to identify the public policies that were prioritized by the territorial collegiate; identify the profile of the participants of the collegiate bodies and the discussion forums for territorial management; identify the central subjects in the implementation of the policy. The empirical study was carried out in Campos and Lagos Territory. It was used the qualitative approach that allowed the understanding of the phenomenon in its context and according to the perception of the subjects themselves. A semi-structured interview script and direct observation were used to collect the primary data. For the subjects involved in the implementation of territorial politics, the participatory process is the great differential of the territorial policy compared with the traditional models of public policies. Territorial policy breaks with the method of municipal planning. Although the territorial collegiate is composed of a great diversity of organizations, both of the public power, as of the civil society, few are still that have a significant participation in the collegiate. With regard to the results of the territorial development policy, the aspects related to the learning, training and organization process stand out more than economic results. Therefore, the interests, strategies, resources and capacity of action of the institutions that constitute the set of organizations of the territory are quite different. This heterogeneity conditions the forms of relations that are established between such institutions and, of these, with the instances created by the territorial development policy.

**Keywords:** Participation. Territorial Development. Territory

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Números de territórios por região	103
Tabela 02	Investimento no programa território da cidadania	104
Tabela 03	Investimentos planejados no programa território da cidadania	105
Tabela 04	Territórios apoiados no Maranhão	124
Tabela 05	População urbana e rural	133
Tabela 06	Indicadores socioeconômicos	134
Tabela 07	Indicadores socioeconômicos – IDHM, Índice de Gini	135
Tabela 08	PIB a preço de mercado corrente	136
Tabela 09	Estabelecimento e área da agricultura familiar	137
Tabela 10	Famílias assentadas, números de projetos, áreas reformadas	138
Tabela 11	Número de estabelecimento, pessoal ocupado	139
Tabela 12	Comunidades quilombolas certificadas	141
Tabela 13	Pronat – recursos aplicados em apoio à gestão territorial	144
Tabela 14	Programa território da cidadania, investimentos em 2013	160
Tabela 15	Proinf – Projetos apoiados no território Campos e Lagos	162

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Território da cidadania em todo país	103
Figura 02	Territórios rurais – Maranhão	123
Figura 03	Mapa do Território Campos e Lagos	127
Figura 04	Estrutura do Colegiado Territorial	147

## LISTA DE SIGLAS

ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCN	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEDI	Centro de Documentação e Informação
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONAB	Companhia de Nacional de Abastecimento
CONSADS	Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Centra Única dos Trabalhadores
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPPJBM	Fórum de Políticas Públicas de Juventude da Baixada Maranhense
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano Cooperação Agrícola
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAB	Movimento dos Atingindo por Barragem
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTR	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
ONG	Organização Não governamental
PAA	Programa de Aquisição Alimentos
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas
PROINF	Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Ruais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
PTDRS	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STTR	Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadora Rurais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TC	Território da Cidadania
UDR	União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
2. DESENVOLVIMENTO E SUAS MULTIPLAS ABORDAGENS	22
2.1. A gênese das ideias sobre desenvolvimento	22
2.2. Crescimento versus desenvolvimento econômico	24
2.3. Desenvolvimento como Mito	26
2.4. Desenvolvimento sustentável	32
3. O PAPEL DO RURAL NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	40
3.1. O debate sobre o rural	40
3.2. Mundo rural na era da Globalização	50
3.3. O Rural brasileiro em perspectiva	52
3.3.1. O “novo rural” ou rural urbano	53
3.3.2. O Rural como categoria social	56
3.3.3. O rural como espaço territorial	58
3.3.4. Transformações no desenvolvimento rural	60
4. O CAMINHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE	63
DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL	
4.1. Dos anos de 1960 até 19970	63
4.2. A década de 1980	66
4.3. Da década de 1990 até os dias de hoje	70
4.4. O governo Lula e o meio rural	75
5. A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL	80
5.1. Significados de territórios	81
5.2. A abordagem territorial	89
5.3. As políticas públicas territoriais no Brasil	93
5.3.1. As políticas territoriais rurais no governo FHC	94
5.3.2. As estratégias de desenvolvimento territorial do governo Lula	96
5.3.2.1. Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local –	97
MDS	
5.3.2.2. Os territórios rurais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial	98
5.3.2.3. Programa Território da Cidadania	100
6. O DEBATE ATUAL SOBRE A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS	106
PÚBLICAS	
6.1. A abordagem participativa	106

6.2.	Desenvolvimento, capital social e poder local	111
6.3.	Participação e democracia	113
6.4.	Participação e descentralização	114
6.5.	As mudanças institucionais, nas políticas públicas	115
7.	DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MARANHÃO	117
7.1.	Aspecto da formação social, política e econômica do Maranhão	117
7.2.	A política de desenvolvimento no Maranhão	122
7.3.	Caracterização do Território da Cidadania Campos e Lagos	126
7.3.1.	Elementos históricos	129
7.3.2.	Elementos geoambientais	130
7.3.3.	Elementos demográficos, socioeconômicos	133
7.3.3.1.	Dados demográficos	133
7.3.3.2.	Dados socioeconômicos	134
7.3.3.3.	Dados fundiários	137
8.	A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ATORES, RECURSOS E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO SOCIAL DO TCCL	143
8.1.	A política de desenvolvimento territorial	143
8.1.1.	Estrutura e funcionamento do CODETER	143
8.1.2.	Construção do PTDRS	150
8.1.3.	O olhar dos sujeitos sobre a política de desenvolvimento territorial	153
8.1.4.	O olhar dos sujeitos quanto ao funcionamento e gestão do colegiado como instrumento de governança	154
8.1.5.	O papel desenvolvido pelo assessor territorial	158
8.1.6.	O Resultado da política	160
9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	170
	ANEXOS	175

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da última década do século XX, as políticas públicas direcionadas para o espaço rural têm criado instrumentos institucionais que incentivam a participação dos sujeitos sociais. O tema da participação, em seus diversos significados, ganha, desse modo, importância crescente no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento. O protagonismo dos sujeitos tem sido colocado como um elemento fundamental na perspectiva do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar, sendo praticamente um consenso nas retóricas de gestores públicos, movimentos sociais, entidades não governamentais e organismos internacionais.

Na verdade, nas últimas décadas do século XX, as transformações socioeconômicas e políticas delimitaram novas e importantes configurações na relação entre o Estado e a sociedade, estimulando uma redefinição do papel de diferentes instituições no desenvolvimento. No âmago das discussões, o debate sobre a crise e a reforma do Estado, em um contexto de avanço do neoliberalismo e inovações na gestão públicas.

É nesse contexto que ganha relevância o tema da participação social nas políticas públicas. O tema da participação não é novo, porém adquiri contornos diferenciados no debate contemporâneo, ligado ao processo de democratização e descentralização. A constituição Federal de 1988, no Brasil, adotou novos mecanismos de formulação e gestão das políticas públicas, estimulando a participação da sociedade civil. Concomitantemente, a redemocratização do país colocou em cena novos sujeitos sociais e políticos, que pressionam pela criação de espaços de interlocução entre governo e sociedade.

As políticas de desenvolvimento, no campo brasileiro, têm adotado uma abordagem territorial que pretende introduzir novas dimensões, capazes de responder a complexidade desses espaços nos seus aspectos econômicos, sociais, políticos, institucionais etc. A abordagem territorial representa uma mudança de análise sobre o rural e o desenvolvimento, incorpora novos significados a esse rural, não mais limitado ao agrícola. Um espaço que passa assumir novas e diferentes dimensões, em um ambiente de profundas transformações sociais, econômicas e políticas no cenário mundial.

Assim, o rural deixa de ser um mero reflexo do setor agrícola. O próprio desenvolvimento do capitalismo fomenta novas dinâmicas espaciais e o rural passa a ser incorporado como uma dimensão desse desenvolvimento, não pela sua mera urbanização,

mais justamente pela natureza específica que a constitui. Nesse sentido, o local, território, o espaço são categorias que buscam dar conta desses novos processos.

Desse modo, o conceito de território busca responder as múltiplas dimensões e das complexidades efetivas no espaço rural contemporâneo, procurando, enquanto abordagem de desenvolvimento, a ação sobre esse espaço e considerando as relações sociais existentes. Logo, a política de desenvolvimento territorial simboliza uma mudança em relação às formas tradicionais de intervenção, baseado em um olhar setorial e dicotômico, reconhecendo que o rural é resultado de uma complexa teia de relações entre inúmeros sujeitos. O entendimento desse processo, que incorporam aspectos globais e locais, agrícolas e não agrícolas, urbanos e rurais, e envolve uma gama de sujeitos bastante difusos, é crucial para perceber a dinâmica das áreas rurais e para análise das políticas públicas.

Recentemente, a inclusão da abordagem territorial tem sido uma das questões centrais na pauta de debate sobre desenvolvimento rural. A redescoberta da categoria território implica seu uso em diferentes áreas. Um exemplo é a política de desenvolvimento rural, que passa a utilizar a ideia de território enquanto uma perspectiva – mais geral – de desenvolvimento, como uma resposta às políticas tradicionais, caracterizadas como setoriais e hierárquicas. Nesse sentido, inclui-se em um contexto de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadoras, que caracterizaram o Estado desenvolvimentista.

A abordagem territorial está intrinsecamente vinculada com um conjunto de transformações que vem ocorrendo no meio rural, com incorporação de novas dimensões para esse espaço, que não se limita mais unicamente a produção de alimentos, mas é parte de um cenário que incorpora novos significados ao rural, não mais limitado ao agrícola. Fazem parte dessas novas dimensões, lazer, turismo, moradia, preservação ambiental – a instalação de indústrias e de novos tipos de serviços – que estabelecem novas dinâmicas espaciais e enfraquecem os tênues limites que buscavam diferenciar o rural do urbano. Como consequência o conceito de território é utilizado como uma nova abordagem do desenvolvimento, compreendido, de acordo com Wanderley (2000, p.116), como um espaço delimitado, cujos contornos são recortados por certo grau de homogeneidade e de integração no que se refere tanto aos aspectos físicos e às atividades econômicas quanto à dimensão sociocultural da população local.

Portanto, a ideia de território está associada aos diferentes tipos de relações que são construídas e reconstruídas em um determinado espaço. Essas relações dependem de um conjunto de fatores, vinculados tanto aos aspectos produtivos quanto aos aspectos simbólicos,

culturais etc. Logo, o desafio par abordagem territorial é dar conta dos diferentes e complexos processos existentes em um dado espaço.

As políticas territoriais que vinham sendo construídas no Brasil, desde 2003 a 2015, adotam essa nova abordagem de desenvolvimento, cujos pressupostos passam pela incorporação dos diferentes sujeitos do território na formulação, definição e implementação das políticas públicas. No processo do desenvolvimento rural, as políticas de desenvolvimento territorial incorporam dois aspectos fundamentais: primeiro, uma mudança na maneira de intervenção tradicional no rural, superando as visões setoriais e dicotômicas, e, segundo, o reconhecimento de que esse espaço é fruto de uma complexa rede de relações entre os diferentes sujeitos, cuja participação nas estratégias de desenvolvimento assume um papel chave.

As políticas de desenvolvimento territorial representam uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento, em contraposição aos modelos tradicionais. As características principais dessa política são a centralidade da participação social e da descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático, elementos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os sujeitos, equidade, controle social etc, ou seja, possuidores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas. Para concretização dessa política, contudo é essencial a existência de uma sociedade civil com uma configuração específica, que proporcione condições de participação nos mecanismo institucionais constitutivos da política de desenvolvimento territorial.

A política de desenvolvimento territorial inseriu duas mudanças essenciais que podem definir novas oportunidades para os sujeitos capazes de identificá-las e aproveitá-las. A primeira, uma nova institucionalidade que modifica os padrões de relação entre Estado e organizações da sociedade civil, com a criação de espaços e formas de interlocução e diálogo entre esses sujeitos (os colegiados, projetos, mediadores etc.). A segunda introduz outra espacialidade na estruturação social do espaço, ou seja, a perspectiva territorial, em detrimento do municipal ou do setorial.

Na ideia da política de desenvolvimento territorial, a concepção é a participação de sujeitos sociais diversos e a estruturação de institucionalidades, garantindo a expressão da pluralidade de interesses presentes no território. Segundo Rocha (2010), na prática, existem situações extremamente diferentes, fruto de trajetórias variadas (territórios com forte associativismo; territórios com grande número de organizações sociais, mas com baixo grau de participação; territórios com pequeno número de organizações), que se refletem no desempenho das políticas de desenvolvimento. Há um processo de indução externa de

estímulo à participação, mas a respostas dos sujeitos é bastante diferenciada. Isto é, embora ocorra um incentivo ao engajamento, nem todos os sujeitos do território participam e, entre aqueles que participam, nem todos participam da mesma forma.

A proposta deste trabalho é analisar a política de desenvolvimento territorial com base nas institucionalidades existentes no território, verificando a natureza e a dinâmica específica do conjunto de organizações da sociedade civil presentes no território.

Assim a questão precípua que norteou esta dissertação foi: a política de desenvolvimento territorial implementada no território tem fortalecido o desenvolvimento territorial sustentável dessas localidades? Como o colegiado tem exercido o controle social sobre essas políticas?

O objetivo geral é analisar se a política de desenvolvimento territorial tem fortalecido o desenvolvimento sustentável do território. Além deste, o projeto tem como objetivos específicos: a) identificar as políticas públicas que foram priorizadas pelo colegiado territorial; b) caracterizar o perfil dos participantes dos colegiados, instâncias de discussão para gestão do território; c) identificar e caracterizar os sujeitos centrais na implantação da política territorial e; d) identificar o papel do assessor territorial na implantação da política. Parte-se da hipótese de que a política de desenvolvimento territorial tem fortalecido o desenvolvimento territorial sustentável no território Campos e Lagos.

Para responder a esses objetivos, o trabalho empírico foi realizado no território Campos e Lagos aonde vem sendo implementado a política de desenvolvimento territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O desenvolvimento da investigação privilegiou a abordagem qualitativa, permitindo a compreensão do fenômeno no seu contexto e segundo a percepção dos próprios sujeitos. Nesse sentido, essa metodologia mostra-se adequada para os propósitos desta pesquisa, que permite um olhar relacional da sociedade, considerando que a participação no processo de implementação da política é condicionada pelas diferentes interações com os sujeitos, cujas posições determinam configurações organizativas com características próprias e, conseqüentemente, implicações diferenciadas na forma e na capacidade de participação nos instrumentos institucionalizados.

A coleta de dados primários foi apoiada em um roteiro de entrevistas semiestruturadas (Apêndice A) com os sujeitos envolvidos no processo (membros do Núcleo Diretivo, membros das Câmaras Temáticas, membros dos Fóruns de Juventude). O roteiro de entrevista funcionou como um guia, garantindo que a entrevista abordasse os itens indispensáveis relacionados ao objeto de estudo.

Além disso, utilizamos os dados dos questionários do Índice de Gestão Social, questionário aplicado pelo Núcleo de Extensão e Desenvolvimento – LABEX/UEMA, por solicitação do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Foram aplicados 30 questionários com 30 membros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER, sendo 19 membros da sociedade civil e 11 membros do poder público (Apêndice B).

Aplicamos, também, a participação direta para a coleta de dados, complementando as entrevistas e o questionário do IGS, com a presença em algumas oficinas e encontros do Colegiado Territorial. Dessa forma, podem-se captar as informações que não eram obtidas através de perguntas e, revelar o comportamento dos sujeitos envolvidos.

Desse modo houve a participação nas reuniões do Núcleo Diretivo, nas plenárias do Colegiado Territorial, nas reuniões Câmaras Temáticas de Juventude, de Agricultura e Inclusão Produtiva, de Gênero e Etnia. Além disso, participamos Conferência Territorial de Juventude, do seminário interterritorial de Juventude do Campo e Políticas Públicas, da Conferência Territorial de Assistência e Extensão Rural, da 2ª mesa de diálogos sobre o Programa de Infraestrutura – PROINF, dos cursos de avicultura, suinocultura e piscicultura realizados para jovens da comunidade quilombola Cacoal, em Viana-MA. Essa participação só foi possível porque éramos assessor territorial de juventude do Território Campos e Lagos, como bolsista do LABEX/UEMA. A assessoria do LABEX/UEMA, ao colegiado territorial se dar a partir da chamada CNPq/MDA/SPM nº 11/2014 que propiciou o apoio à implantação e manutenção do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET).

Como fonte de informações adicionais, como uma forma de validar os discursos dos sujeitos, também, foi utilizado à coleta de documentos: como atas de reuniões, relatórios de atividades e de avaliação, cujos registros ajudaram a incorporar elementos que caracterizavam a dinâmica e a interação entre os sujeitos sociais.

A dissertação está dividida em oito capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. O capítulo 2 introduz uma discussão sobre o desenvolvimento e suas múltiplas abordagens. Busca-se apresentar as principais concepções e vertentes sobre desenvolvimento. A relação entre meio ambiente e desenvolvimento a partir do conceito de desenvolvimento sustentável.

O Capítulo 3 faz uma discussão conceitual sobre o rural e ruralidade, a relação existente entre o mundo rural e a globalização, o rural como espaço, e quais transformações estão ocorrendo no desenvolvimento rural. O Capítulo 4 apresenta uma contextualização dos caminhos das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, passando pelo anos de 1960 até os dias de hoje. Aborda, também, as políticas do governo Lula para o meio rural.

No capítulo 5 faz-se uma discussão sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural e seus significados, tais como: conceito de território, políticas públicas territoriais no governo FHC e LULA. O capítulo 6 aborda a questão da participação nas políticas públicas, relacionando participação e poder local, participação e descentralização, participação e democracia.

No capítulo 7 discute-se o desenvolvimento territorial no Maranhão, apresentando aspectos da sua formação econômica e social, histórico da implantação da política de desenvolvimento territorial no estado, caracterização do território ora estudado. O capítulo 8 aborda, a partir da pesquisa empírica, diferentes elementos do processo de implantação e funcionamento da política de desenvolvimento territorial, como elaboração do PTDRSS, funcionamento, quem participa do Colegiado, identificando os atores mais e menos atuantes., os principais sujeitos atuantes na política.

Nas Considerações Finais, retomam-se os elementos mais relevantes do trabalho, sintetizando os resultados da análise do trabalho.

## **2. O DESENVOLVIMENTO E SUAS MULTIPLAS ABORDAGENS**

O debate sobre desenvolvimento é antigo e conflituoso. São diversas as teorias que o conceituam e disputam. É a partir do século XIX, com as conquistas científicas e tecnológicas alcançadas pelo mundo capitalista, que ganha maior relevância a necessidade de se definir o conceito de desenvolvimento. Percebe-se que a partir desse período os frutos dessas conquistas foram distribuídos de maneira assimétrica. Isto é, apesar da noção de desenvolvimento vir vinculada à ideia de “movimento histórico da humanidade” (FAVARETO, 2006) em busca de melhores condições de vida, as profundas desigualdades sociais e econômicas perduravam. Essa situação fez com que pesquisadores de diversas áreas se dedicassem ao tema. Assim, diversas visões sobre esse conceito foram sendo elaboradas ao longo do tempo, conforme o contexto histórico e a linha ideológica.

Portanto, desenvolvimento não pode ser assimilado como um conceito pronto e acabado. “O desenvolvimento – econômico, social, cultural e político – é um conceito complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem decomposição de alguns de seus aspectos e aproximação por algumas formas de medidas” (KAGEYAMA, 2004).

Assim, para uma melhor compreensão sobre o tema, dividiu-se o capítulo em duas partes. A primeira faz uma síntese da origem do conceito, buscando-se mostrar o caminho percorrido da noção de desenvolvimento ao longo dos anos. A segunda parte apresenta as diversas vertentes que conceituam o desenvolvimento. Optou-se por discorrer essas vertentes em três pontos de vistas que de alguma forma se inter-relacionam, se contrapõem e/ou se complementam.

O primeiro ponto de vista é o que vincula desenvolvimento com crescimento econômico. Esta concepção está vinculada a um momento histórico de grandes crises econômicas do início do século XX. Nesse contexto, a perspectiva de progresso seria substituída pelo crescimento a fim de melhorar as condições de vida da população (SHIAVINATTO, 2013). O Segundo trabalha a ideia de desenvolvimento como um mito, ilusão e que este é incapaz de ser reproduzido de forma universal. O terceiro e último introduz a noção de sustentabilidade.

### **2.1. A gênese das ideias sobre desenvolvimento**

Para entender de onde surgiu a noção de desenvolvimento, é necessário percorrer um longo caminho. “Faz uns dois mil e quinhentos anos, que a humanidade tenta, a par das explicações mágicas, formular concepções sistemáticas para o sentido de sua existência e para evolução do real” (FAVARETO, 2006, p. 35). Ainda segundo este autor, expressões como

evolução, progresso, desenvolvimento têm sido usadas para determinar o momento histórico da humanidade e seu sentido. De acordo Rist (2001 apud SHIAVINATTO, 2013), nessa longa trajetória a ideia de desenvolvimento foi a que teve maior apelo.

As primeiras noções de desenvolvimento surgem a partir das interpretações racionais do mundo. Neste início, desenvolvimento está associado à ideia de evolução. A noção está na origem do pensamento sobre a natureza do mundo. Para Aristóteles, esta gênese está ligada à própria especulação sobre a natureza do mundo. Logo, surge a ideia de movimento, direção, com um sentido predestinado (FAVARETO, 2006). Como esta estava associada à teoria da natureza, surge ali, uma noção cíclica, ou seja, nasce cresce, morre e recomeça, visão influenciada pela biologia e a sua teoria das espécies. Essa vinculação entre desenvolvimento e evolução perdura até fins do século XIX (SHIAVINATTO, 2013).

Para Shiavinatto, (2013), a ascensão do cristianismo como principal instituição do mundo ocidental, coloca para os filósofos da época a necessidade de conciliação dessa ideia com a teologia cristã. Desse modo, Santo Agostinho em sua teoria conseguiu manter o ponto de vista de ciclo de Aristóteles, mas, com um sentido finito. Ou seja, há apenas um único ciclo e, então surge à noção da “história como movimento linear”. Ainda conforme a autora, a partir do século XVII o mundo ocidental começa a viver um contexto no qual o racionalismo e a possibilidade de mudança social passam a fazer parte das concepções de mundo predominante, fazendo surgir à noção de “processo de evolução social”.

Com ascensão dos ideais positivistas e com o surgimento da revolução industrial, surge uma perspectiva ideológica de evolução, que passa a ser relacionada à noção de progresso, isso devido à incorporação dos modos de produção, padrão de consumo e estilo de vida dos países centrais do capitalismo. O processo de industrialização e a urbanização passam a serem os símbolos do progresso e do desenvolvimento. Para os positivistas, evolução do capitalismo propiciaria o “progresso retilíneo da humanidade”. (FAVARETO, 2006).

Para Ortega (2008), com as grandes crises vividas pelo capitalismo nas primeiras décadas do século XX, aparece a noção de crescimento como o único caminho para a superação destas crises. Assim, a noção de progresso seria substituída pela noção de crescimento econômico para aumentar a riqueza, distribuí-la e reduzir a exclusão social.

Desse modo, a associação entre crescimento e desenvolvimento foi à visão homogênea durante a “era de ouro” do capitalismo mundial. No entanto, surge nessa época uma ruptura dessa associação, principalmente devido a pouca efetividade dos investimentos realizados nos países periféricos, o aumento da desigualdade e os resultados de estudos que mostraram que

nem sempre crescimento é sinônimo de melhoria da qualidade de vida (SHIAVINATTO, 2013).

Os debates que ocorreram a partir dos resultados negativos geraram a ideia de desenvolvimento como mito. Isto é, a impossibilidade de todos os países alcançarem o mesmo padrão de desenvolvimento. Deste modo, Furtado (1974) indica a ideia de crescimento como uma forma de legitimar a destruição de culturas e para justificar a dependência ao sistema produtivo. Nesse sentido, o debate em favor de um desenvolvimento mais incluyente ganhou força nos meios políticos e intelectuais. É a partir daí que surge a ideia de desenvolvimento humano e são criados novos índices de medidas baseados não em apenas variáveis econômicas, mas também, em variáveis sociais.

Nesta realidade, a noção de desenvolvimento como crescimento econômico perde espaço em prol de uma ideia mais incluyente. Com isso, passa existir uma nova disputa pela significação do conceito de desenvolvimento. Aparecem os diversos adjetivos que vão desde desenvolvimento incluyente, regional, local, sustentável e territorial na tentativa de disputar e de reconceituar os processos de desenvolvimento. Além disso, é necessário lembrar que existe uma linha teórica na qual desenvolvimento é uma invenção do mundo ocidental para manter a hegemonia dos países ricos sobre os mais pobres (SHIAVINATTO, 2013). Essa concepção traz novamente a ideia de desenvolvimento como crença, mito ou ilusão.

O que se tira como conclusão desse percurso histórico sobre desenvolvimento é que existem diversas formulações teóricas que dependem do contexto histórico e dos grandes agentes portadores dessa ideia. E, para assimilar este processo é indispensável pensar a partir de uma concepção de “dinâmicas de longa duração” (ELIAS, 1991). Ou seja, “analisar o desenvolvimento é compreender os processos de mudanças que ocorrem nas sociedades, numa perspectiva de longo prazo, entender como funciona estes mecanismos e perceber como a multiplicidade de dimensões pode se articular” (SHIAVINATTO, 2013).

Dessa maneira, é de suma importância pontuar algumas concepções que definem desenvolvimento, na perspectiva de buscar certa complementaridade entre elas que possa contribuir para compreender essas dinâmicas e a interação entre suas dimensões.

## **2.2. Crescimento versus desenvolvimento econômico**

Logo após o fim da II Guerra Mundial aconteceu um processo contínuo de busca do desenvolvimento econômico, na qual as nações buscavam melhorar níveis econômicos, sociais, políticos e institucionais, tais como: renda *per capita*, analfabetismo, mortalidade infantil e distribuição de renda.

Segundo Veiga,

Até o início dos anos de 1960, não se sentiu necessidade de distinguir desenvolvimento de crescimento econômico, pois, as poucas nações desenvolvidas eram as que se haviam tornado ricas pela industrialização. De outro lado, os países que haviam permanecido subdesenvolvidos eram pobres, nos quais o processo de industrialização era incipiente ou nem havia começado (VEIGA, 2010, p. 18).

Durante muito tempo, os conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento econômico se tornaram sinônimos e foram utilizados de forma errada por muitos anos. O desenvolvimento econômico não pode ser investigado apenas por indicadores que medem o crescimento do produto de uma economia, ele deve ser entendido por indicadores que mostrem a qualidade de vida da população. De acordo com Lemos (2008, p.41), desenvolvimento é um conceito complexo, que envolve uma grande quantidade de elementos para o seu entendimento. Enquanto o crescimento é aferido apenas através de indicadores de quantum, como, por exemplo, o produto agregado nas suas diferentes formas de aferição (PIB per capita, renda per capita), ou de um destes agregados expressos de forma global.

Ainda de acordo com Lemos (2008), desenvolvimento econômico consiste no crescimento econômico traduzido no aumento do produto nacional bruto (PNB) *per capita*, devidamente acompanhado por uma melhoria do padrão de vida populacional e por alterações estruturais na economia. Goodland (1989), também, faz a distinção que deve existir entre crescimento e desenvolvimento. Segundo ele, crescimento econômico se refere à expansão da escala das dimensões físicas do sistema econômico, ou seja, o incremento da produção econômica. Já o conceito desenvolvimento econômico é bem mais abrangente do que crescimento econômico, o último, apenas ocasiona uma melhoria quantitativa nos indicadores de um país, mais necessariamente implica numa melhoria da qualidade de vida. Portanto, desenvolvimento econômico, não significa o padrão das transformações econômicas, sociais, estruturais, através da melhoria qualitativa e do equilíbrio relativo ao meio ambiente.

Para Kageyama (2004), o desenvolvimento – econômico, social, cultural, político – é um conceito complexo e só pode ser definido por meio de simplificações, que incluem “decomposição” de alguns de seus aspectos e “aproximação” por algumas formas de medidas.

De acordo com Leite (1983), o desenvolvimento é mais do que a passagem do país pobre para o país rico, da tradicional economia rural para sofisticada economia urbana. Significa não somente a ideia de melhoramento econômico, mas também de mais dignidade humana, segurança, justiça e igualdade.

Segundo Solow (1956), não existe limite para o crescimento que não seja a escassez de capital, pois o mesmo admite a substituição entre os fatores produtivos. Ainda de acordo com este autor, existe uma relação entre poupança, crescimento demográfico e avanço tecnológico que influenciam a acumulação de capital e crescimento econômico. Nesse

sentindo, o que gera um aumento permanente na taxa de crescimento econômico é a combinação de um pequeno crescimento da população e uma acelerada mudança tecnológica.

O que se percebe é que essas teorias ainda exercem forte influência tanto nos pesquisadores, como nos elaboradores de políticas. Boa parte das propostas de desenvolvimento mostra uma clara rota de crescimento econômico como elemento fundamental.

### **2.3. Desenvolvimento como mito**

Para esta visão, a questão básica é noção de desenvolvimento como algo impossível de ser alcançado por todos os países. Ou seja, desenvolvimento é uma ilusão, mito, algo impossível de ser atingido. Há duas linhas que trabalham com essa visão. A primeira é a de Arrighi (1997) cuja questão central é a pouca mobilidade ascendente dentro da economia capitalista – desenvolvimento é ilusão. A segunda é a de Furtado, o qual diz que desenvolvimento é mito, no sentido de orientar, em um plano intuitivo, a construção de visão de processo social (VEIGA, 2008).

Arrighi,(1997), para demonstrar sua visão, utiliza como variável a distribuição da população mundial pelo produto nacional bruto (PNB) per capita entre 1938-1983. Nesse espaço de tempo, praticamente não houve qualquer mobilidade ascendente, com exceção de Japão e Itália ao grupo dos “desenvolvidos” e de Coréia do Sul e Taiwan no grupo dos “países em desenvolvimento”. Sua análise é pouco precisa, pois de forma semelhante ao que associam desenvolvimento à industrialização, ele associa desenvolvimento com riqueza (VEIGA, 2008).

Para os defensores desta visão, o desenvolvimento é uma ilusão, pois seria impossível que todos conseguissem acumular riqueza a ponto de ingressarem no núcleo dos países desenvolvidos. O problema dessa visão é que seus defensores se baseiam exclusivamente em índices econômicos, deixando de lado os processos histórico-culturais e o progresso não linear das sociedades. Logo, eles não conseguem perceber a disfunções estruturais, culturais e sociais que demonstram a inviabilidade dos países subdesenvolvidos ascenderem ao padrão de desenvolvimento almejado.

Para Rivero (2002), a impossibilidade dos países em desenvolvimento está na miséria científico-tecnológico e quando isso se associa a explosão demográfica então, é improvável a ascensão, pois países nesta situação investem em produtos pouco intensivos em tecnologia e, dessa forma não geram recursos suficientes para criar empregos e sanar necessidades de uma população sempre crescente (SHIAVINATTO, 2013). Segundo Veiga (2010), essa concepção

se encontra na linha de pensamento da desconstrução da ideia de desenvolvimento, mas, não consegue apontar uma alternativa para o desejo coletivo de evolução e progresso.

Conforme Furtado (19974), desenvolvimento como mito congrega uma série de hipóteses que não podem ser testadas. Logo, a ideia de desenvolvimento como algo a ser conquistado pelos países periféricos pode ser instrumento para justificar as formas de dependência. Para ele, o debate sobre desenvolvimento está centrado na ideia de universalização deste e o objetivo maior é alcançar os níveis de consumo dos países centrais. Ou seja, é extensão do mito do progresso.

O centro do debate é discutir a generalizada hipótese de que o desenvolvimento econômico da forma como vem sendo praticado pelos países que lideram a revolução industrial pode ser universalizado (FURTADO, 1974). Para este autor esta noção de desenvolvimento é um mito, pois não é possível generalizar os padrões de consumo dos ricos em escala planetárias, em virtude da exclusão que o processo de desenvolvimento, tal como se tem verificado, tende a promover.

Furtado destaca que:

A literatura sobre o desenvolvimento econômico do último quarto de século nos dá um exemplo meridiano desse papel diretor dos mitos nas ciências sociais: pelo noventa por cento do que aí encontramos de fundamenta na ideia, que se dá por evidente, segundo o qual o desenvolvimento econômico, tal com vem sendo praticado pelos que lideram a revolução industrial, pode ser universalizado. Mais precisamente: pretende-se que o standards de consumo da maioria da humanidade, que atualmente vive nos países industrializados, é acessível às grande massas da população em rápida expansão que formam o chamado terceiro mundo. Essa ideia constitui, seguramente, uma prolongação do mito do progresso, elemento essencial na ideologia diretora da revolução burguesa, dentro da qual se criou a atual sociedade industrial (FURTADO, 19974, p.16)

Ainda de acordo com Furtado (1974), os estudiosos do crescimento não atentaram paras as consequências deste processo no plano cultural e aos impactos no meio ambiente. A visão linear de progresso foi abalada com o crescimento das grandes metrópoles modernas e seus consequentes problemas sociais, econômicos, culturais e ambientais. Ele utiliza uma abordagem histórica-estruturalista para análise do processo de desenvolvimento e de progresso e trabalha dimensões não só econômicas, mas, também sociais, culturais e políticas.

Para Furtado (1974), o desenvolvimento é também um mito, por razões de ordem física, pois, é impossível estender os padrões de consumo dos povos hoje desenvolvidos ao resto da humanidade, “porque isso é incompatível com as disponibilidades de recursos do que Boulding chamou de a *Nave Espacial Terra*” (CASTRO, 1974). Ou seja, o desenvolvimento econômico é simplesmente irrealizável. Essa linha de pensamento está imbuída do espírito do Clube de Roma.<sup>1</sup>

---

1 O Clube de Roma foi uma organização fundada pelo industrial italiano e presidente do Comitê Econômico da OTAN, Aurelio Peccei, em cerimônia na propriedade da família Rockefeller em Bellagio, Itália. Aurélio Peccei

Destaca que o processo de acumulação de capital, “o impulso dinâmico é dado pelo progresso tecnológico” (FURTADO, 19975, p.16). Nessa perspectiva e com base no documento produzido pelo Clube de Roma em 1971 (*The limits to Growth*), destaca que:

As grandes metrópoles modernas com seu irrespirável, crescente criminalidade, deterioração dos serviços públicos, fuga da juventude na anticultura, surgiram como um pesadelo no sonho de progresso linear em que se embalaram os teóricos do crescimento. Menos ainda se havia dado ao impacto no meio físico (FURTADO, 1974, p. 16-17).

Furtado, retomando a indagação apresentado pelos autores do estudo - *The Limits to Growth* – destaca os limites impostos, por um lado, pelo esgotamento dos recursos naturais, e por outro, aos problemas relacionados com poluição do meio ambiente.

(...) o que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chega efetivamente a concretizar-se, isto, é se as atuais formas de vida dos povos ricos chegam efetivamente a universalizar-se? A resposta: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem... que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso (FURTADO, 1974, p. 19).

É notório que o autor não compartilha fundamentalmente da visão catastrofista daquela equipe. Nem no referente ao crescimento populacional, nem no que toca às barreiras físicas ao crescimento (esgotamento) de recursos e poluição insuportável, já que a aceitação desse fato levaria a prever o estancamento das próprias economias centrais.

Examinando as relações centro-periferia, Furtado realça as diferenças nos processos de industrialização: os países desenvolvidos experimentam o que na literatura ficou conhecido como *welfare state*, ou seja, o estado de bem-estar social, marcado pelo pleno emprego, consumo e produção em massa, com grande intervenção do Estado na economia; enquanto que nos países subdesenvolvidos permaneceu uma forma de desenvolvimento baseado no consumo de luxo de uma minoria, com grandes desigualdades.

(...) a industrialização que atualmente se realiza na periferia sob o controle das grandes empresas é processo qualitativamente distinto da industrialização que, em etapa anterior, conheceram os países cênicos (...). O dinamismo econômico no centro decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste, o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanentemente concentração da renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cênicos. (...) Enquanto no capitalismo cêntrico a acumulação de capital avançou, no decorrer do último século, com inegável estabilidade na repartição da renda, funcional como social, no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração (FURTADO, 1974, p. 45).

Assim, chama atenção para o caso particular dos países periféricos, destacando que uma hipótese que não pode ser aceita é:

---

era um consultor administrativo italiano (foi executivo da FIAT e da Olivetti<sup>13</sup>) que esboçou suas ideias ambientalistas na obra “*The Chasm Ahead*”, publicado em 1969. Peccei reuniu em 1968 um grupo informal de trinta economistas, cientistas, educadores e industriais num encontro em Roma, mas já em 1970 este clube possuía 75 membros de 25 países, com o objetivo de pensar o sistema global e encorajar novas atitudes, entre os quais o combate à degradação ambiental. (OLIVEIRA, 2012).

(...) segundo a qual os atuais padrões de consumo dos países ricos tendem a generalizar-se em escala planetária. Esta hipótese está em contradição direta com a orientação geral do desenvolvimento que se realiza atualmente no conjunto do sistema, da qual resulta a exclusão das grandes massas que vivem nos países periféricos das benesses criadas por esse desenvolvimento (FURTADO, 1974, p.71).

O desenvolvimento seria efetivamente um mito porque, dentre os países subdesenvolvidos, “dezenove em vinte” (FURTADO, 1974, p. 74) são excluídos dos benefícios do crescimento, e essa parcela não parece elevar-se a forma significativa com a industrialização. Isso não ocorre por razões físicas, mas pelo fenômeno do “subdesenvolvimento”.

Furtado reafirma por que o desenvolvimento econômico é um mito.

O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana (...) a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que forma o atual centro do sistema capitalista. (...) Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito (FURTADO, 1974, p.75)

Furtado contesta o conceito de desenvolvimento como resultado de fases necessárias. Isto é, não há relação entre países jovens e subdesenvolvimento. O que afere desenvolvimento é acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso aos bens finais. Para explicar esta concepção, Furtado se baseia em uma análise histórica dos processos de evolução do sistema capitalista.

As transformações econômicas no século XIX, principalmente na segunda metade, se deram em torno de dois processos: aceleração da acumulação de capital nos sistemas de produção e a intensificação do comércio internacional. O aumento da produtividade do fator trabalho deu origem a um fluxo crescente de excedente que foi utilizado para intensificar mais acumulação e financiar a ampliação e diversificação do consumo privado (SHIAVINATTO, 2013). Uma questão de suma importância para o estudo da evolução do capitalismo industrial é saber como este excedente foi apropriado e como foi orientado a sua utilização.

Conforme Furtado, a primeira fase do capitalismo industrial deslocou este excedente para Inglaterra que se transformou em centro orientador das finanças do mundo capitalista. A mesma promoveu e consolidou o sistema de divisão internacional do trabalho que foi o marco do capitalismo industrial. A segunda fase foi marcada por uma reação a este processo. Este é o período de consolidação dos sistemas econômicos nacionais dos países de economia desenvolvida. Assim, houve uma maior concentração das decisões no plano nacional. Isto facilitou a concentração de poder econômico e a emergência de grandes empresas.

Então, por que nem todos os países conseguiram atingir o mesmo patamar de industrialização? Segundo Shiavinatto:

O atraso relativo (grau de acumulação) faz com que o processo de industrialização fosse diferenciado. Desta forma, os demais países não orientaram este processo para a formação do sistema econômico nacional sim, para completar o sistema internacional. Esta é uma diferença fundamental no processo de desenvolvimento, pois, os países considerados desenvolvidos iniciaram seu processo no caminho inverso. Ou seja, primeiro consolidando e fortalecendo a economia nacional para depois entrar num sistema internacional. (SHIAVINATTO, 2013, p. 40).

Conforme Shiavinatto (2013), as empresas multinacionais surgem para ampliar o grau de integração dos sistemas econômicos internacionais. São elas, num processo de industrialização pautado pela substituição de importações (características dos países subdesenvolvidos) que assumem a direção deste processo. Surge a terceira fase do capitalismo industrial, que se inicia com a integração das economias nacionais centrais e o avanço das grandes empresas multinacionais.

Nesta terceira fase, o capitalismo prescinde de um Estado nacional ou multinacional com a pretensão de estabelecer critérios de interesse geral disciplinadores do conjunto das atividades econômicas. Há uma transformação das funções do Estado e emergência de uma nova forma de organização política.

Nesta fase do capitalismo industrial, Furtado enfatiza o papel das grandes empresas nas novas relações entre centro e periferia. Segundo ele, as empresas tiveram papel fundamental no processo de industrialização dos países periféricos, processo diferente da industrialização dos países centrais. Nestes, a industrialização decorre de fluxos de novos produtos e elevação de salários. Existe expansão do consumo e, um fortalecimento das economias nacionais. Enquanto que, nos países periféricos, há um processo de “mimetismo cultural” e requer permanente concentração de renda para que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países centrais.

Sobra dizer que a industrialização que atualmente se realiza na periferia sob o controle das grandes empresas é processo qualitativamente distinto da industrialização que, em etapa anterior, conheceram os países centrais e, ainda mais, da que nestes prossegue no presente. O dinamismo econômico no centro do sistema decorre do fluxo de novos produtos e da elevação dos salários reais que permite a expansão do consumo de massa. Em contraste o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração da renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países centrais. Esse ponto é fundamental para o conhecimento da estrutura global do sistema capitalista. Enquanto no capitalismo centrado a acumulação de capital avançou no decorrer do último século, com inegável estabilidade na repartição da renda, funcional como social, no capitalismo periférico a industrialização vem provocando crescente concentração (FURTADO, 1974, p. 44-45).

Para Furtado (19974), a ideia de “mimetismo cultural” é um elemento importante para explicar o subdesenvolvimento. Nas gêneses históricas do subdesenvolvimento se encontraria uma dependência cultural que está na base do processo de reprodução das estruturas sociais

correspondentes. Este mimetismo cultural produziria uma situação de extrema desigualdade nos países periféricos. De um lado, uma minoria reproduzindo os padrões de consumo dos países centrais e de outro, uma grande maioria submetidos a níveis de subsistência, excluídos do consumo.

A evolução do sistema capitalista, no último quarto de século, caracterizou-se por um processo de homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre centro e periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população. Esses processos não são independentes uns dos outros: devem ser considerados dentro de um mesmo quadro evolutivo. A integração do centro permitiu intensificar a sua taxa de crescimento econômico, o que responde em grande parte pela ampliação do fosso que o separa da periferia. Por outro lado, a intensidade do crescimento no centro condiciona a orientação da industrialização na periferia, pois as minorias privilegiadas desta última procuram reproduzir o estilo de vida do centro. Em outras palavras: quanto mais intenso for o fluxo de novos produtos no centro (esse fluxo é função crescente da renda média), mais rápida será a concentração (FURTADO, 1974, p. 45-46).

A noção de periferia é outro conceito importante na teoria de Furtado (1974). Para ele esta importância está presente em dois aspectos: aos recursos naturais e à mão-de-obra. Os países do centro dependem cada vez mais de recursos naturais concentrados nos países periféricos. E, também, porque as grandes empresas internacionais encontram na mão-de-obra barata um dos principais pontos de apoio no conjunto do sistema.

Ainda, de acordo com Furtado, um aspecto importante no processo de evolução do capitalismo é a fraqueza do estado como elemento de direção e coordenação das atividades econômicas. Para Shiavinatto (2013), o crescimento do aparelho estatal é inevitável, como vetor de infraestrutura e serviços, garantia de ordem jurídica e imposição de disciplina às massas trabalhadoras. Ou seja, o Estado é débil num campo e extremamente eficiente em outro.

Segundo ela, este processo leva a uma necessária modernização do Estado e uma relativa autonomia como organização burocrática. Um setor que os Estados periféricos podem exercer sua autonomia é o da defesa dos recursos naturais. Como a expansão do capitalismo no centro depende cada vez mais de recursos naturais da periferia, isto poderia ser um trunfo, um instrumento de poder destes países, se bem articulados entre si. No entanto, ter o controle dos preços de alguns recursos pode ser importante, mas não altera significativamente o processo evolutivo do conjunto do sistema capitalista. Seria preciso um processo de redistribuição de renda para que este fator seja significativo.

De acordo com Furtado (1974), as possibilidades evolutivas para os países periféricos são bastante amplas. Numa ponta, há hipótese de persistência da atual tendência: concentração de renda. Na outra ponta, estão colocadas as possibilidades de modificações

políticas de fundo, sob a pressão das massas excluídas. Isto é, uma mudança na orientação do processo de desenvolvimento.

Ele chega à conclusão geral de mito do desenvolvimento econômico, sendo que a forma de vida do capitalismo será sempre o privilégio de uma minoria. E que o custo destrutivo do meio ambiente desta forma de vida é tão elevado que universalizá-lo levaria a um inexorável colapso da civilização. Desse modo, o desenvolvimento econômico para os países pobres é irrealizável.

#### **2.4. Desenvolvimento sustentável**

O progresso dos debates sobre desenvolvimento e meio ambiente tem colocado na pauta das discussões, os alicerces relativos a estilos de desenvolvimentos das sociedades contemporâneas.

A discussão envolvendo as possibilidades de conciliar o desenvolvimento e o manejo sustentável dos recursos naturais ampliou-se a partir da introdução do conceito de desenvolvimento sustentável, popularizado a partir da divulgação do relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), conhecido como Relatório Brundtland, ou *Nosso Futuro Comum*, que foi o título dado ao relatório pela comissão (CMMAD, 1991.).

Segundo Souza (2002), o modelo predatório de desenvolvimento, que visa prioritariamente os benefícios econômicos imediatos, privilegiando o crescimento econômico em detrimento dos benefícios ambientais e da melhoria da qualidade de vida das populações, passou a ser questionado, em prol de um modelo alternativo. Impõe-se a necessidade de um modelo de desenvolvimento que incorpore e integre em suas propostas e ações as dimensões social, econômica e ecológica.

No entanto, a proposta de desenvolvimento sustentável, não é consensual, tem gerado debates e suscitado críticas diversas. “A principal delas revela-se na própria contradição entre as propostas que a concepção de desenvolvimento sustentável encerra e a realidade das relações que se estabelecem, na prática entre nações ricas e pobres do planeta” (SOUZA, 2002, p.17).

Há certo consenso quanto à importância dessa concepção como referência para a análise, entendimento e direcionamentos de caminhos em busca de estilos alternativos de desenvolvimento, a partir da integração das dimensões social, econômica, política e ecológica.

Conforme Sousa (2002), a separação dessas quatro dimensões de análise tem caracterizado o instrumental teórico disponível em todas as disciplinas, constituindo um

problema paradigmático da ciência moderna, cujos caminhos para a superação apontam a necessidade de uma interdisciplinaridade ampla entre ciências sociais e as ciências naturais.

Ainda segundo o autor, isso significa que qualquer processo ou modelo de desenvolvimento, por mais que esteja associado a um setor específico, deve ser analisado e interpretado por uma ótica interdisciplinar, em que as preocupações de cunho econômico, por exemplo, não estejam desvinculadas das questões políticas, sociais e ecológicas.

No âmbito da economia, as novas demonstrações teóricas propostas pela economia ambiental neoclássica e, mais recentemente, pela economia ecológica buscam a resolução dos problemas que resultam da relação entre desenvolvimento econômico, sociedade e natureza por meio da incorporação total da natureza e dos serviços ambientais aos sistemas de mercado, buscando uma referência global no seu uso.

O termo desenvolvimento sustentável vem sendo destacado nos dias atuais nos diversos fóruns de debates, sejam eles acadêmicos, políticos, científicos ou empresariais, quando se discute o desenvolvimento das economias industriais modernas ou, como querem alguns pós-industriais.

Esse termo foi posto em relevo a partir do Relatório Brundtland ou *Nosso Futuro Comum*, título dado ao relatório resultante do trabalho de uma equipe de especialistas em diversas áreas de conhecimento criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com objetivo de fazer um balanço do desenvolvimento econômico em nível mundial e das principais consequências socioambiental desse estilo de desenvolvimento, e propor estratégias ambientais de longo prazo, visando um desenvolvimento sustentável.

O aparecimento da ideia de desenvolvimento sustentável, entretanto, não se deve única e exclusivamente às preocupações da ONU com o futuro global ameaçado com os rumos do desenvolvimento. Essa ideia tem raízes históricas nos movimentos ambientalistas que buscavam uma proposta alternativa de desenvolvimento diante o risco da degradação ambiental, ganhando força à medida que se incorporavam à discussão as preocupações de cunho social.

Devido à importância que assume esse tema no contexto de uma economia mundial, globalizada, cujo progresso econômico tem gerado graves distúrbios na biosfera ao ponto de ameaçar a base de sustentação da vida sobre o planeta, diversas formas de interpretação servindo aos mais diversos interesses político-ideológicos têm surgido, gerando propostas bastante múltiplas com vista à implementação do desenvolvimento sustentável.

Essa diversidade de interpretações da concepção de desenvolvimento sustentável tem sido responsável pela inclusão da temática relativa ao meio ambiente e pela adoção de

algumas estratégias ambientais com resultados satisfatórios na mitigação de alguns efeitos danosos ao meio ambiente. Por outro,

“o debate teórico sobre a noção de desenvolvimento sustentável tem servido para desviar o eixo da discussão principal, no que diz respeito a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento econômico mundial, principal responsável pelos graves problemas socioambientais dos quais tem padecido a humanidade” (SOUZA, 2002, p. 28).

Ao término do século XX, assistiu-se um processo sem precedentes nos paradigmas científicos. A superação do paradigma reducionista da ciência moderna e a busca de um novo paradigma que objetive a integração de campos de conhecimento que se encontravam até dissociados e isolados assuntos que têm merecido grande destaque nas discussões acadêmicas em nível mundial.

Em seu livro “O Ponto de Mutação”, Capra (1982), define este momento como um estado de crise complexa e multidimensional envolvendo múltiplos aspectos, como a saúde e o modo de vida, com qualidade do meio ambiente e das relações sociais com a economia, a tecnologia e a política. Segundo, ele, é uma crise de dimensões intelectuais, morais e espirituais. O tamanho dessa crise requer obrigatoriamente uma abordagem inter e multidisciplinar no que se refere às teorias de desenvolvimento. Essa abordagem pressupõe o abandono de abordagem até então praticadas por essas teorias, que privilegiavam o crescimento econômico, negligenciando os aspectos sociais e ambientais.

O desenvolvimento sustentável representa, nesse contexto, uma das propostas mais bem compreendidas pelos organismos oficiais que tratam das políticas de desenvolvimento, tanto no nível de estado-nações, quanto no nível internacional, quer sejam instituições de planejamento, que sejam organismos financiadores. (SOUZA, 2002, p. 28)

Para Bruseke (1993), a proposta de desenvolvimento sustentável tem suas origens nas discussões sobre ambientalismo que buscavam um conceito alternativo de desenvolvimento a partir dos debates sobre os riscos da degradação do meio ambiente. Esses debates iniciaram ainda de forma incipiente nos anos 60, ganhando maior vigor a partir nos anos 70, com a publicação do estudo sobre “os limites do crescimento” pelo Clube de Roma, 1972, e a Conferência de Estocolmo sobre “desenvolvimento humano”, no mesmo ano.

O relatório do Clube de Roma, realizado por um grupo de pesquisadores e coordenado por Dennis Meadow, e publicado sob o título *Limites do Crescimento*, em 1972, deu importante contribuição para vinculação da questão do meio ambiente à do desenvolvimento. Esse enfatiza principalmente o aspecto relativo à escassez de recursos naturais destacando “interdependência global e não sustentabilidade do crescimento econômico sem limites tendo em vista o esgotamento dos recursos naturais, as dificuldades na produção de alimentos e os distúrbios irreversíveis do meio ambiente” (KITAMURA, 1994, p. 17, grifo meus).

O relatório do Clube de Roma, objetivando alcançar a estabilidade econômica e ecológica, lança a proposta do “crescimento zero” que sugere, baseada na tese malthusiana do perigo do crescimento desenfreado da população, o congelamento do crescimento da população e do capital industrial.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, é um marco nos debates sobre desenvolvimento sustentável. Muito embora essa expressão ainda não tivesse surgido nas discussões que ali se desenvolveram. Foi a partir dessa conferência que o caráter pluridimensional e interdisciplinar do tema e a estreita correlação entre desenvolvimento e qualidade de vida são reconhecidos (SOUZA, 2002).

Ainda segundo o autor, nessa época os debates sobre o meio ambiente encontravam-se ainda polarizado entre duas ideias principais: a de cunho neomalthusiana, cuja interpretação dos problemas estava centrada na possibilidade de explosão populacional, e as propostas de solução que convergiam para o nível das políticas domésticas de cada país, principalmente os países industrializados preocupados apenas com seus próprios interesses.

No entanto, foi a partir da formulação do conceito de eco-desenvolvimento, introduzido por Maurice Strong, em 1973, para formular uma concepção alternativa de desenvolvimento, cujos princípios básicos foram introduzidos por Iganacy Sachs, começaram a ser delineados as bases da concepção de desenvolvimento sustentável.

Para Sachs (1986), o eco-desenvolvimento deveria incorporar basicamente três aspectos: a) a satisfação das necessidades básicas; b) a solidariedade com as gerações futuras; c) a participação popular envolvida; d) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas e, e) programas de educação.

Essa noção de desenvolvimento busca incorporar preocupações de cunho social e ambiental, alargando as dimensões do desenvolvimento que tinha, até então, uma dimensão econômica.

Assim, segundo Souza (2002), os esforços empreendidos e os resultados até aqui obtidos com a multiplicidade de interpretações sobre desenvolvimento sustentável têm demonstrado que essa é ainda uma noção em formação, ou seja, encontra-se numa pré-paradigmática de formulação da teoria do desenvolvimento sustentável.

De acordo com Batista (1994), Brüseker (1993) e Kitamura (1994), o desenvolvimento sustentável, historicamente, é herdeiro dos movimentos revisionistas que nas últimas décadas procuraram analisar, em um enfoque mais crítico, o conceito convencional de

desenvolvimento econômico na busca de alternativas as teorias e modelos até então centrado quase exclusivamente na visão reducionista do enfoque econômico.

Para Coelho (1994), a proposta de desenvolvimento sustentável consiste na busca de um desenvolvimento alternativo, em que as preocupações com a qualidade de vida e do ambiente estejam presentes como fatores determinantes nas definições do estilo de desenvolvimento. Portanto, trata-se de mudar a qualidade desse desenvolvimento.

Segundo Souza (2002), a noção de sustentabilidade assim como a de desenvolvimento, reveste-se de uma complexidade imensa, embora seja de suma importância para noção de desenvolvimento. Existe, ainda, uma escassez muito grande de teóricos do desenvolvimento que se tenham dedicado à discussão da sustentabilidade.

A dificuldade para definir o conceito de sustentabilidade é grande. Isso é facilmente percebido nos documentos que tratam da noção de desenvolvimento sustentável. Exemplo disso são as características expressas no relatório do CMMAD sobre desenvolvimento sustentável que são genéricas, e principalmente quanto à compreensão operacional da sustentabilidade.

Segundo Souza (2002), O Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA)<sup>2</sup>, agrupa as diversas definições de sustentabilidade em sete categorias, conforme o elemento que enfatizam, são elas: 1- desenvolvimento humano, 2- desenvolvimento sustentável e sociedade sustentável, 3- desenvolvimento regional sustentável, 4- programas e projetos sustentáveis, 5- ecodesenvolvimento e sustentabilidade dos recursos naturais e dos ecossistemas, 6- uso sustentáveis da energia e 7- agricultura sustentável.

Ainda de acordo com o autor, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)<sup>3</sup> alinha-se entre aquelas que relacionam desenvolvimento sustentável e sociedade sustentável. Para aquele organismo, desenvolvimento sustentável “*é o manejo e conservação da base dos recursos naturais e a orientação da mudança tecnológica e institucional, de tal maneira que assegure a contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras*” (SOUZA, 2002, p.14-15, grifo meus).

Para a Comissão das Nações Unidas para o meio ambiente e desenvolvimento, o conceito de sustentabilidade envolve três condições básicas: 1) a condição paretiana de que

---

2 O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é um organismo internacional, fundado em 1942, especializado em agricultura e bem estar rural vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal objetivo do IICA é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas.

3 A FAO trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como estratégia a longo prazo, para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que preserva os recursos naturais.

seja assegurada, pelo menos, a manutenção do bem-estar dos que hoje vivem nas economias de mercado avançadas, 2) o requisito de se dar absoluta prioridade ao atendimento das necessidades básicas dos pobres de todo mundo, e 3) a condição fundamental de que tudo isso seja feito sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender as suas necessidades (MAGALHÃES, 2012).

O conceito de sustentabilidade para Cavalcante (1994) é a possibilidade de se obter continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoa e seus sucessores em dado ecossistema.

De acordo com Constaza (1991, p. 337), a condição mínima necessária de sustentabilidade requer a manutenção do estoque total de capital natural igual ou acima de nível corrente.

Todavia, a definição de sustentabilidade introduz conceitos vinculados com as dimensões econômicas, social e ecológica.

A sustentabilidade no sentido de que ecossistema em uso mantém através do tempo as características fundamentais quanto a componentes e interações em forma indefinida; sustentabilidade econômica no sentido de que o sistema em uso produz rentabilidade razoável e estável ao longo do tempo para quem o administra, que torna atrativo continuar seu manejo, e sustentabilidade social, no sentido de que ambos são compatíveis com os valores culturais e éticos, outorgando continuidade ao sistema (IICA, 1992, p. 35, apud SOUZA, 2002).

Por outro lado, Sachs (1993), destaca a necessidade de se considerar, em todo planejamento do desenvolvimento, além das dimensões social, econômica e ecológica, mais duas dimensões de sustentabilidade: a espacial e a cultural.

Este autor destaca que

*a sustentabilidade social* tem como meta a construção de uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e bens.

*Sustentabilidade econômica* deve ser alcançada via alocação e gerenciamento mais eficientes dos recursos e por meio do fluxo constante de investimento público e privado. Deve ser avaliado em termos macrossociais, e não apenas através de critérios da rentabilidade empresarial de caráter macroeconômico.

*A sustentabilidade ecológica* deve ser obtida por meio de uma série de medidas que objetivem a ampliação de carga do planeta, a limitação de uso de combustíveis fósseis, a redução de resíduos e de poluição, a limitação de consumo de materiais, a intensificação das pesquisas para obtenção de tecnologias mais eficientes e menos poluidoras e a definição de normas para uma adequada proteção ambiental.

*A sustentabilidade espacial* deve ter por fim a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas.

*Sustentabilidade cultural* inclui a procura de raízes endógenas de processo de modernização e de sistema agrícolas integrados, processos que busquem mudança dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e área (SACHS, 1993, p. 38).

Desta forma, no que se referem às dimensões ecológica e ambiental, os objetivos de sustentabilidade formam um tripé: a) a preservação do potencial da natureza; b) limitação do uso de recursos não renováveis; c) respeito a capacidades dos ecossistemas naturais. Além do

valor ético da solidariedade com as gerações atuais e futuras. Ou seja, coloca a importância de reconhecer as múltiplas escalas de tempo e espaço, o que contraria a visão economicista convencional.

Esta formulação pode ser entendida como uma resposta aos problemas e desigualdades sociais e ao processo de degradação ambiental gerado pela adoção de crescimento econômico baseados na superexploração dos recursos econômicos e naturais (SOUZA, 2002)

Outra abordagem sobre o conceito de desenvolvimento sustentável é a de Carvalho (1994), que define padrões de sustentabilidade como um conjunto de medidas que estabeleceriam restrições ao processo de desenvolvimento.

“Nesse aspecto, um conceito fundamental é o de resiliência: a natureza dessas restrições ao processo de desenvolvimento seria pela resiliência do objeto de desenvolvimento em questão. Essas restrições estabeleceriam as condições em que se daria a reprodução do sistema (biofísico, econômico, social, político, institucional, cultural, etc.) para que ele se regenerasse após uma perturbação determinada, de maneira a alcançar um estado similar aquele anterior à perturbação” (SOUZA, 2002, p.40-41).

Outra definição sobre desenvolvimento sustentável refere-se à noção de sustentabilidade forte e fraca. “A sustentabilidade fraca trata do tema como uma nova forma de eficiência econômica e a sustentabilidade forte considera que esse é um critério inadequado” (SHIAVINATTO, 2013, p. 46).

Ainda de acordo com Shiavinatto (2013), sustentabilidade fraca assume que, no limite, o estoque de recursos naturais pode ser exaurido, desde que esse decréscimo seja equilibrado por acréscimos dos outros fatores- capital e trabalho. Ou seja, o importante é a capacidade das gerações futuras em produzir, isso é possível graças ao avanço tecnológico. Nesse sentido, a ideia de desenvolvimento sustentável acaba sendo absorvida e reduzida a crescimento econômico.

Os defensores da sustentabilidade forte admitem a substituição dos recursos naturais desde que há limites nesta substituição. O capital natural que se manifesta em pequena escala, pode ser tratado por intermédio de critérios tradicionais de eficiência econômica. Porém, para aqueles capitais, cujo uso gera irreversibilidade e atinge grande escala, deveria haver limitação prévia. Nesse sentido, os defensores da sustentabilidade forte defendem a necessidade da preservação de um limite mínimo de “capital natural crítico”.

Essas definições de sustentabilidade são bastante abrangentes e inscrevem-se num campo maior das relações homem-homem e homem-natureza no nível da sociedade, em uma dimensão espacial e temporal que remete à necessidade de garantir a conservação tanto do substrato biofísico de suporte à vida quanto ao bem-estar humano no sentido amplo, incluindo as preocupações com as gerações futuras (SOUZA, 2002).

Além disso, sustentabilidade tem vários sentidos e justamente por sua imprecisão, contradição e ambivalência que ela se tornou totalmente aceita como ideia base de desenvolvimento. Esse conceito nasceu de um debate teórico e político. Logo, sua força está em delimitar um campo amplo onde se dá a luta política sobre o sentido do meio ambiente no mundo contemporâneo. Portanto, a questão é fundamentalmente de natureza ética. Ou seja, fazer ou não opções normativas em direção ao favorecimento de gerações futuras, em detrimento de afluência imediata.

### **3. O PAPEL DO RURAL NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

No primeiro capítulo procurou-se abordar teoricamente o conceito de desenvolvimento, imprescindível para entender as novas abordagens pelas quais caminham tanto as pesquisas, quanto a própria ação governamental. Este capítulo abordará as transformações recentes do meio rural, o rural como território e os caminhos do

desenvolvimento rural. Compreender isto é necessário para situar e analisar as propostas de abordagem territorial do desenvolvimento rural.

A ruralidade, como tema de pesquisa que abrange uma problemática social, diante da reestruturação do capitalismo contemporâneo, vem sofrendo transformações de ordem econômica, ambiental e sociocultural. Essas mudanças, no contexto da globalização, têm desafiado diversos pesquisadores das diferentes disciplinas das ciências sociais.

Apesar das diversas vertentes que analisam o tema, há, no campo acadêmico e político, um relativo consenso sobre as mudanças que se apresentam na relação campo e cidade. Estas estão pondo em dúvida previsões que eram dadas como eminentes e exequíveis ao atual processo globalizante. Uma destas previsões que vem sendo questionada está apoiada na afirmação que o rural não poderá esquivar-se de seu destino inevitável, a urbanização, preconizada pela modernização industrial. No entanto, esse caminho pré-concebido para o rural, pela ideologia urbano-industrial, não está ocorrendo como previsto. Observa-se que, ao invés da anulação da especificidade do mundo do rural, existe uma retomada, sendo que esta ocorre no sentido de uma revalorização deste modo particular de utilização do espaço e conformação da vida social. Diante dessa retomada, novas possibilidades de análise e novos desafios são postos, tornando importantes os esforços que buscam ressaltar a importância do debate sobre o rural e a ruralidade, assim como as preocupações em torno desta problemática.

### **3.1. O debate sobre o rural**

As ciências sociais, quando fala em rural, apontam para duas características que são de suma importância. A primeira é a relação específica dos habitantes do campo com a natureza, com qual o homem lida diretamente, sobretudo por meio de seu trabalho e do seu habitat. Trata-se, sem dúvida, das representações do espaço natural e do espaço construído, visto que a natureza rural, precisamente porque é rural, ou seja, objeto de múltiplas atividades e usos humanos é menos natural possível (WANDERLEY, 2000).

A segunda trata das relações sociais, também diferenciadas, que Mendras definiu como “relações de interconhecimento”, resultantes da dimensão e da complexidade restritas das “coletividades” rurais (WANDERLEY, 2000, p. 88). “Destas resultam práticas e representações particulares a respeito do espaço, do tempo, do trabalho, da família, etc” (WANDERLEY, 2000, p. 88).

A alusão a estas características não pode ser entendida como a busca não histórica do rural, porque o rural não se constitui como uma essência, imutável, que poderia ser encontrada em cada sociedade. Pelo contrário, esta é uma categoria histórica que se transforma, cabe,

portanto, aos estudiosos compreender as formas deste rural nas diversas sociedades passadas e presentes.

A identificação e a demarcação do espaço rural variam de país para país devido às formas efetivas de ocupação territorial, da evolução histórica e das concepções presentes em cada um deles. Assim, em alguns casos,

“o meio rural se caracteriza pelo habitat concentrado em um núcleo, que aglutina não somente as residências dos habitantes do campo, mas também as instituições públicas e privadas ligadas à vida local (igreja, postos bancários e de cooperativas, escolas, postos de saúde, etc)” (WANDERLEY, 2000, p.90).

Ainda segundo esse autor, este pequeno aglomerado, unidade social de base do meio rural, ganha clareza social quando se constitui como município. Em diversos países da Europa, para os quais o “village” corresponde a uma unidade municipal, e como tal integra na base, a estrutura político-administrativa nacional. Portanto, o “village” é, ao mesmo tempo, uma instituição social e política constituinte da sociedade rural e um elemento fundamental do tecido social e político nacional, já que, maioria dos casos, abriga sede do poder municipal, tem um prefeito eleito, uma câmara de vereadores, assumindo no nível local os poderes da República e absorvendo suas instituições que são o fundamento da vida civil e republicana do cidadão.

Por outro lado, em outros países, o habitat disperso e a concentração das instituições dos serviços em níveis espaciais mais amplos tornam o meio rural menos delimitado. Ao estudar a vida rural nos Estados Unidos e no Canadá, Nelson considera que o espaço das comunidades rurais é de mais difícil reconhecimento, porque os agricultores construíram suas casas em sítios separados, alguns em consideráveis distâncias uma das outras. O mesmo propõe que se considere como espaço de comunidade rural aquele que corresponde à área onde ela realiza compras e resolvem suas questões; consiste do centro; consiste do centro e de um interior que lhe é tributário. (WANDERLEY, 2000).

Para Wanderley (2000, p. 88), o rural é um modo particular de utilização do espaço e de vida social. Seu estudo supõe, portanto, a compreensão dos contornos, das especificidades e das representações deste espaço rural, entendido, ao mesmo tempo, como espaço físico (referência à ocupação do território e aos seus símbolos), lugar de onde se vive (particularidade do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção nas esferas mais amplas da sociedade).

Segundo Kageyama (2008), duas concepções bem gerais perpassam a noção de rural: a primeira é que a ruralidade tem uma essência geográfica; a segunda é que essa essência consiste em algum grau de distância, ou seja, o rural é de alguma forma uma área afastada ou isolada. Nesse sentido, a ruralidade poderia ser medida por vetor de distância econômica,

estimada a partir dos custos para superar as ficções impostas pelo espaço. Logo, o rural seria, assim, o espaço mais distante, com maiores custos a superar. Assim, as economias rurais são especializadas, porque suas atividades típicas (agricultura, pesca, pecuária) não geram economias externas para incentivar a aglomeração, têm baixa densidade populacional, e são relativamente pobres e conservadoras, no sentido de serem mais lentas para se ajustar aos sinais do mercado.

Como podemos observar em Kageyama, na mesma linha vai argumentação de Hoover e Gianrratani, para os quais a função primária das concentrações urbanas é facilitar o acesso: entre unidades não residenciais (transações interindustriais), entre domicílios residenciais (contatos sociais), e entre as unidades residências e não residenciais (distribuição de bens e serviços e acesso ao mercado de trabalho). Portanto, a característica especial das áreas urbanas é a de possibilitar contato, de forma fácil e frequente, para fins de trabalho negociações, compras e vendas, educação e cultura, etc. A ideia de isolamento agregado ao rural poderia ser então concebido, por oposição, como menor número ou maior dificuldade de acesso ou contatos, devido à baixa densidade populacional e à maior distância entre unidades produtivas e entre os agentes do mercado. No entanto, a proximidade e o acesso das áreas rurais, a centros urbanos pode alterar esse quadro. Além disso, “poderia se considerar ainda que, além da menor escala, esses contatos teriam, nas localidades rurais, uma natureza qualitativamente distinta, que se expressa, por exemplo, nas diversas formas de relações de vizinhança e parentesco, na solidariedade, mutirões, atividades coletivas, que dificilmente têm lugar nas grandes cidades” (KAGEYAMA, 2008, p. 16).

Nesse mesmo sentido, “a localização é de extrema importância, porque, juntamente com infraestrutura, determina a distância até os mercados, entendendo por distância o afastamento físico ponderado pelos custos de transação” (KAGEYAMA, 2008, p. 16). A autora evidencia que não é apenas a distância física que eleva os custos de transação, mas também as distâncias organizacional, social e cultural.

Ainda seguindo o ponto de vista da natureza locacional da ruralidade, Wiggins e Procton (citado por KAGEYAMA, 2008), discutem que, apesar das áreas rurais serem claramente reconhecíveis, não há definição conceitual ou empírica exata para o termo “rural”. Para estes autores, as áreas rurais constituem espaço no qual assentamento humano e infraestrutura ocupam somente pequenas manchas da paisagem, cuja maior parte é denominada por campos e pastagens, bosques e florestas, água, montanhas e desertos. Entre os vestígios predominante das áreas rurais destacam-se três:

*a) abundância relativa de terra e outros recursos naturais; b) as significativas distâncias entre os assentamentos rurais e entre estes e as cidade, que tornam*

*custoso os transportes de bens; c) muitos de seus habitantes vivem em situação de pobreza (75% dos pobres do mundo vivem em áreas rurais). O que torna em média as áreas rurais mais pobres em comparação com as cidades é que estas desfrutam de maior acesso a capital financeiro, físico, humano e possivelmente ao capital social (...)* (KAGEYAMA, 2008, p. 17).

Kageyama (2008), apoiada na visão de Jane Jacob, destaca a importância que as cidades têm no desenvolvimento das economias, que considera as cidades como entidades únicas em sua capacidade de formar e reformar as economias de outros espaços, mesmo aqueles bastante afastados.

Seu conceito chave é o de “cidades substituidoras de importações” (*import-replacing cities*), ou seja, cidades capazes de criar produtos, mercados e inovações que ao longo do tempo irão substituir os bens antes provenientes de outras regiões, tornando-se elas mesmas as fontes de distribuição desses bens e serviços para outras áreas, próximos ou distantes. Nessas “cidades distribuidoras de importações” residiria a raiz de toda expansão econômica. A Expansão derivada do processo concentrado nas cidades consiste em cinco forças ou formas de crescimento que poderão exercer seus efeitos na própria cidade, ao seu redor, e nas áreas rurais mais distantes. Essas cinco forças são: a) a ampliação dos mercados da cidade para novos produtos (especialmente de origem rural) e para inovações procedentes de outras cidades; b) o vigoroso crescimento do número e dos tipos de empregos nas cidades “substituidoras”; c) o deslocamento de algumas atividades e empregos anteriormente urbanos para áreas não urbanas (descentralização); d) os novos usos para a tecnologia, particularmente para elevar a produção rural e sua produtividade; e) geração e crescimento do capital na cidade. Somente a convergência dessas forças nesse tipo específico de cidade pode induzir o desenvolvimento das regiões e das nações (incluindo o desenvolvimento rural). (KAGEYAMA, p. 18).

Para visão tradicional, conforme Gómez (2001), a ruralidade são espaços de baixa densidade populacional, em que a população se ocupa de atividades agrícolas e vive em situação de atraso material e cultural. A gênese dessa visão é uma dicotomia que opõe o tradicional representando pelo campo, pelo agrícola e pelo rural, ao moderno representado pela cidade, pela indústria, pelo urbano. Isso tem por consequência lógica a inevitável migração da população rural para as cidades. Gómez (2001) aponta o trabalho de Sorokin, Zirmmerman e Galpin como marco importante na sociologia rural, que passa a estabelecer as diferenças entre o “mundo rural” e o “mundo urbano” e imprimir um forte caráter dicotômico em seus sistemas de classificação da realidade, que tem subsistindo por muitas décadas. São muitas as diferenças que apartam o rural do urbano, sendo que o critério central, do qual emanam quase todas as outras diferenças, é o ocupacional, ou seja, o mundo rural é basicamente o mundo das atividades e ocupações agrícolas.

Daí decorrem suas principais características em oposição ao urbano: o ambiente é predominantemente natural (no urbano é artificial), o tamanho das comunidades é menor, a densidade populacional é menor, há maior homogeneidade e menor estratificação social, menor mobilidade horizontal e vertical, direção unidirecional da migração (do campo para cidade), menor integração social (menor números de contatos) (KAGEYAMA, p.20, 2008).

De acordo com Wanderley (2000), as sociedades rurais tradicionais são compostas de cinco características: uma relativa autonomia face à sociedade global; a importância estrutural

dos grupos domésticos; um sistema econômico de autarquia relativa; uma sociedade de interconhecimento; a presença de mediadores entre a sociedade local e a sociedade global.

Ainda conforme Wanderley,

O personagem principal deste mundo rural é o camponês, cuja atividade e modo de vida constituem o núcleo central da sociedade assim constituída. Outros personagens, como os artesãos e toda a gama de “mediadores”, convivem com os camponeses, assegurando, através de certa divisão social do trabalho, a reprodução da autonomia relativa da coletividade local. Uns e outros têm como referência identitária a própria comunidade rural. Assim, tradicionalmente, a agricultura constituía o elemento configurador central do espaço rural e os agricultores, mesmo habituados a conviver com outros indivíduos e categorias sociais, sempre foram percebidos como o esteio econômico, social e cultural do meio rural (WANDERLEY, 2000, p. 91).

Nas sociedades tradicionais, tais como as consideramos acima, as relações entre o rural e o urbano foram vistas, sobretudo, como relações de isolamentos ou de oposição: o meio rural é identificado ao “meio natural”, lugar por excelência da agricultura e da vida social camponesa, destino, portanto, da cidade, considerada como um “meio técnico”. (WANDERLEY, 2000, p. 92)

Essa visão parte da observação de vários aspectos da realidade para relevar as principais características do espaço rural, constituindo-se em um alicerce para formulações de conceituações dicotômicas entre o rural e o urbano. De acordo com Blume (2004), os primeiros debates e reflexões surgem sistematizados por uma leitura que assume o rural, como uma realidade específica e oposta ao urbano, embasada pelos estudos das diferenças entre comunidade e sociedade, de Ferdinand Tönnies. Este dualismo para o rural era o tema da corrente denominada de dicotômica.

Segundo Blume (2004), é possível distinguir o rural como uma realidade de características isoladas que a princípio se contrapõem à realidade urbana. Esta contraposição se constituía no principal fundamento do enfoque dicotômico para o rural, onde a comunidade era identificada por características como coesão emocional, profundidade, continuidade, conservadorismo, etc. E a sociedade urbana era associada a ideias ligadas como a impessoalidade, ao contratualismo e ao racionalismo. Assim, o estudo do rural proposto pelo enfoque dicotômico clássico se preocupava em determinar evidências que distinguissem a realidade rural da urbana, baseando-se na polarização comunidade/sociedade, não se preocupando em identificar possíveis relações de influência que poderiam ocorrer entre as mesmas.

Weber e Marx (REIS, 2006) destacam que, pouco antes da disseminação do capitalismo urbano-industrial pelo mundo, originou-se um conflito entre duas realidades sociais diferentes: o rural, caracterizado pelo mundo feudal, em declínio e o urbano, determinado pelo progresso do capitalismo em ascensão. A dicotomia entre rural e urbano

procurava representar, portanto as classes sociais que contribuíram para o aparecimento do capitalismo industrial ou que a ele se opunham na Europa do século XVII e não a um corte geográfico propriamente dito. A partir disso, o urbano passa a ser associado ao novo, ao progresso capitalista das fábricas, e o rural ao velho, ou seja, à velha ordem social vigente (REIS, 2006).

No âmbito específico das ciências sociais, a sociologia mostrou-se particularmente proveitoso em criar e desenvolver conceitos analíticos sobre o rural. Certamente, foi a partir da sociologia rural norte-americana, do período de 1920 a 1930, que este se tornou um problema de pesquisa particularizada, recebendo enfoques diferenciados (BLUME, 2004).

Assim, o rural como ponto de partida de investigação sociológica consolidou-se teórica e metodologicamente nos Estados Unidos. De acordo com Scheneider (1997), a trajetória da sociologia norte-americana pode ser dividida em três momentos diferentes de investigação. O primeiro é o das leituras proporcionadas pela vertente da sociologia clássica. Nesta, o assunto é apreendido pelos conceitos baseados na perspectiva dicotômica. No segundo, diante do auge do contexto da modernização agrícola, o rural tende a ser lido como sinônimo de agrícola. Esta é tratada pelo predomínio do enfoque psicológico-behaviorista baseado na perspectiva difusionista. O terceiro momento se caracteriza pela consolidação desta tendência pela vertente da sociologia da agricultura. Este diferenciado dos demais, pois o rural como tema perde a sua importância analítica, sendo suplantado pela agricultura e pelo interesse com estrutura agrária.

Conforme Newby (1983), o rural como tema empírico de estudo, surge como objeto de investigação científica nos Estados Unidos, no final do século XIX, associado aos problemas agrários advindos do pós-guerra civil<sup>4</sup>. Foi nesta época que as organizações de agricultores americanos buscaram o apoio federal para resolver os problemas econômicos das zonas rurais, pois as debilitadas condições em que se encontrava a população rural americana chamava atenção dos jornalistas, clérigos e educadores. Nesse sentido, estudiosos preocupados com as condições da vida rural americana, principalmente pela decadência de um estilo de vida marcado pela comunidade, tomaram o rural como objeto empírico de pesquisa.

As primeiras pesquisas que investigaram o rural adotaram a perspectiva da dicotomia *Gemeinschaft-Gesellschaft* / comunidade – sociedade de Ferdinand Tönnies para leitura dos processos que diferenciam socialmente os espaços rurais dos urbanos. Nestes trabalhos, de

---

4 A Guerra Civil a qual nos referimos é a da Secessão que ocorreu no período de 1861-1865 entre os Estados do Sul e do Norte nos Estados Unidos. Como resultado do pós-guerra, pode ser observado, o longo tempo de reconstrução de ambos os Estados.

acordo com Newby (1983), é possível distinguir o rural como uma realidade de características próprias e isoladas que no início se contrapõem à realidade urbana.

Essa contraposição se constituía no principal fundamento do enfoque dicotômico para o rural, onde a comunidade era identificada por características como coesão emocional, profundidade, continuidade, conservadorismo, etc. E, em contrapartida, a sociedade urbana era associada a ideias ligadas como a impessoalidade, ao contratualismo e ao racionalismo. Desta forma, o estudo do rural proposto pelo enfoque dicotômico clássico se preocupava em determinar evidências que distinguíssem a realidade rural da urbana, baseando-se na polarização “comunidade-sociedade”, não se preocupando em identificar possíveis relações de influência que poderiam ocorrer entre as mesmas. (BLUME, 2006, p. 30-31).

A partir de 1930, surge a ideia do *continuum* rural-urbano, que é uma variação analítica do enfoque dicotômico. Este conceito, de caráter pioneiro e original, foi impulsionado pelos autores Sorokin, Zimmermann e Galpin. Nesta perspectiva, a dualidade passa a ser substituída por um conjunto de variações espaciais que vão de uma situação típica (o rural) a outro (o urbano), formando o que os autores denominam de *continuum* rural-urbano. Assim, as reflexões teóricas desses autores acabaram por incentivar a existência de enfoques dicotomizados das realidades rurais e urbanas. Pois embora, Sorokin e Zimmermann tenham postulados que essas oposições eram extremos de uma escala gradativa, estes critérios, que no fundo são uns derivados dos outros, tendo como ponto de partida a caracterização da atividade produtiva e da técnica de produção, serviram de base para a elaboração de conceituações dicotomizadas do rural e urbano.

Para esses autores, a base para o entendimento do rural está nas particularidades de sua economia. O rural tem como principal base econômica, a produção agropecuária, sendo que todas as outras características observadas estariam relacionadas a essa atividade econômica. Outros tipos de atividade não agrícola se apresentam como acessórios e não se destacam com principal meio de subsistência dos indivíduos que habitam o meio rural.

De acordo com Reis (p. 4, 2006), a noção do espaço *continuum* é retomada por Redfield (1947), que observou a intensificação das relações rurais e urbanas, com o intuito de evidenciar uma maior relação ente os espaços opostos, diluindo ainda mais as diferenças verificadas pelos clássicos nas primeiras décadas do século XX.

Na perspectiva de evidenciar as características que marcavam a polarização entre urbano e rural, bem como as suas relações, Blume (2004) elenca nove diferenças empíricas marcantes à análise do rural. Essas importantes diferenças, para o contexto da perspectiva, podem ser assim destacadas como:

- i. “Ocupacionais: diferenças no envolvimento das atividades. No rural, desde jovens, pessoas se ocupam com um único tipo de atividade, a coleta e o cultivo;
- ii. Ambientais: os rurais sofrem influência direta do contato com a natureza e das condições climáticas;

- iii. Tamanho das comunidades: correlação negativa entre tamanho da comunidade e pessoas ocupadas na agricultura;
- iv. Diferença na densidade populacional: as rurais são relativamente mais baixas que as urbanas, devido ao cultivo;
- v. Diferença na homogeneidade e heterogeneidade da população: os rurais tendem a adquirir características semelhantes por se envolverem nas mesmas funções, são mais homogêneos, pois não sofrem os problemas de uma intensiva divisão do trabalho;
- vi. Diferenças na diferenciação, estratificação e complexidade social: os grupos rurais tendem a serem mais homogêneos, de menor complexidade e sem funções especializadas. O aglomerado rural apresenta uma estrutura simplificada;
- vii. Diferença na mobilidade social: baixa mobilidade sobre o território. No rural, os filhos seguem a ocupação dos pais;
- viii. Diferença na direção das migrações: unidirecional do campo (centro de produção de excedentes) para a cidade (centro de consumo de excedentes), salvo período de sinistros (epidemias, entre outros);
- ix. Diferenças nos sistemas de integração social: os contatos pessoais estabelecidos entre habitantes rurais são inferiores aos urbanos, devido à baixa mobilidade e à diversificação dos contatos, mas em contrapartida estes são mais densos e menos “efêmeros” (idem, 204, p.31-32)

Essas diferenças do rural e do urbano servem como forma de interpretá-los, como meios de qualidades internamente homogêneas, mas polarizadas e contrapostas entre si. Essas diferenças reproduziam em sua averiguação a própria ambiguidade, e esta acabava por reduzir a capacidade de conceber a própria realidade. No entanto, as diferenças elencadas tornaram-se a orientação empírica responsável para as investigações e se constituíram no marco teórico formador da noção de *continuum* rural-urbano (BLUME, 2004).

Outra questão que pode estar associada a esta forma de interpretar a realidade, é que o rural foi constantemente estudado pela investigação das suas diferenças em relação ao urbano. Sendo o urbano escolhido como modelo ideal para o rural. Segundo Blume (2004) esta condição trouxe importantes implicações teóricas ao estudo do rural, pois invariavelmente passa a figurar como subalterno e residual ao urbano. Além disso, esta maneira de investigar o rural legou-lhe qualidades como: atrasado, tradicional, agrícola, rustico, selvagem, resistente a mudanças, etc.

Atualmente no meio rural em quase todos os países, há uma variedade de ocupações, serviços e atividades produtivas, novas funções não produtivas (residência, paisagem, esportes e lazer) maior relação com o entorno urbano e uma revalorização do rural (pelo artesanato, turismo, etc.) que pode alterar o movimento de uma fração da população em direção às áreas rurais. De acordo Kageyama (2008), essas transformações configuram “uma nova ruralidade”, que apresenta três dimensões cumulativas:

- a) quanto ao tipo de espaço e atividade que ai se realiza, são espaços de baixa densidade onde realizam atividades agrícolas, pecuárias, florestais, artesanais, pequenas indústrias, pescas, extração de recursos naturais, turismo, além de serviços como educação, saúde, governo local, comércio e transporte e entre outros;
- b) quanto à especificidade que distingue o rural de outras situações, que constitui a parte fundamental do argumento, está o predomínio de relações pessoais em territórios de baixa densidade populacional, gerando relações de vizinhança e

parentesco que, por sua vez, geram um forte controle social da comunidade sobre as relações entre as pessoas;

c) quanto ao alcance do rural, a proposição sobre a nova ruralidade faz com que sejam incluídos no rural certos espaços normalmente considerados urbanos, ou melhor, coloca no centro da questão a articulação entre rural e urbano. O grau de integração entre o rural e o urbano dá-se fundamentalmente pelo funcionamento dos mercados de trabalhos (tende a reduzir-se a segmentação entre rural e urbano, com trabalhadores residentes no rural deslocando-se para trabalhos urbanos e vice-versa, com famílias que vivem em cidades trabalhando no campo) e pelo acesso dos habitantes rurais a mercados de produtos e a serviços de educação, saúde, benefícios sociais. Em todas essas situações, quanto mais próxima de um centro urbano estiver à localidade rural, mais intensa será a integração, sobretudo nos casos de urbanização dispersa, com muitas cidades de tamanho pequeno a médio permeando as áreas rurais (idem, p. 20).

De acordo com Wanderley (2000), a crise do modelo produtivista de modernização agrícola e as modificações recentes do meio rural nos países desenvolvidos não indicam o fim do mundo rural, mas indicam a “emergência de uma nova ruralidade”, caracterizadas por vários elementos, entre os quais se destacam:

- a) a diversificação social, na medida em que o rural se torna atrativo para categorias sociais de origem urbana, seja com fins produtivos, seja com fins residências, seja com fins preservacionistas;
- b) o estabelecimento de relações de complementaridade com o urbano, em substituição ao caráter de antagonismo;
- c) crescimento demográfico, pela redução das migrações para a cidade e atração de outras categorias sociais;
- d) a “modernização rural”, pela elevação das rendas e pela extensão ao rural do acesso as facilidades e conforto gerados por serviços e produtos que antes eram privilégio das cidades;
- e) a valorização dos patrimônios natural e cultural das localidades, que passam a ser percebidas como fonte de desenvolvimento local, emprego e renda para a população rural;
- f) os novos papéis dos agricultores, que passam a ser “agricultores territoriais” (expressão de Coulomb). Os agricultores deverão contribuir ainda mais para construção e fixação das paisagens rurais e para a guarda e reprodução das tradições culturais rurais. Além disso, estender suas atividades produtivas para além do agrícola, tornando-se polivalentes e pluriativos.

Assim, nesse espaço diversificado em que se tornou o meio rural, em cuja paisagem convivem indústrias, serviços, vias de comunicação e distintos tipos de residências ao lado dos estabelecimentos agropecuários, a presença destes diversos grupos sociais pode ser fator de dinamismo ou fonte de conflito (WANDERLEY, 2000).

No entanto, é importante, assinalar que não se trata de um “renascimento” do antigo rural, ou de mudanças incrementadas nas formas da ruralidade passada como explica Veiga (2004), as mudanças por que vêm passando o rural contemporâneo não dão lugar nem ao fim do rural, nem a um renascimento, mas, enseja a emergência de uma nova ruralidade, mediante mutação, embora, possam existir aspectos de continuidade e permanência. Veiga (idem) identifica dez pontos consensuais sobre a ruralidade avançada em meados dos anos de 1990, ente os quais ela destaca a diversidade de atividades, atores e paisagens, a importância do meio ambiente e das amenidades encontradas nas áreas rurais, as novas funções dos agricultores na gestão dos recursos naturais dos territórios rurais.

Sobre o caráter da influência exercida pela globalização sobre as áreas rurais dos países que mais se desenvolveram, Veiga, destaca três etapas:

Enfim, durante o século XX, a dinâmica da economia rural dos países que mais se desenvolveram passou por três grandes etapas. Na primeira ela era determinada por riquezas naturais como solo fértil, madeira ou minérios. Essas vantagens comparativas não desapareceram, mas foram sendo substituídas por outros fatores de produção, como mão-de-obra barata, frouxa regulamentação e debilidade sindical. Foi assim que, entre 1960 e 1980, a fatia rural do emprego fabril passou, nos Estados Unidos, de um quinto para mais de um quarto. Todavia, nas últimas duas décadas do século XX as principais vantagens comparativas voltaram a ser as riquezas naturais, mas de outro tipo. São os encantos do contexto rural – beleza paisagística, tranquilidade, silêncio, água limpa, ar puro – todas ligadas à qualidade do ambiente natural. E a possibilidade de participar integralmente dessa terceira geração do desenvolvimento rural é diminuta para localidades que antes tenham se comprometido com sistemas produtivos primário-industriais de negativo impacto ambiental (Veiga, 2004, p. 63).

De acordo com Favareto (2006, p. 102), “nessa nova ruralidade”,

a vitalidade do rural não se resume mais aos campos, como lugar de realização de atividades primárias, mas a uma trama complexa envolvendo os campos e suas cidades, com destaque para uma integração intersetorial da economia, e para uma emergência da variável ambiental como elemento chave”. Tudo isso levou Veiga (2005) a afirmar, que trata-se efetivamente de uma nova ruralidade. E que, segundo o autor, se expressa em três vetores: os desdobramentos paisagísticos dos esforços de conservação da biodiversidade, o aproveitamento econômico das decorrentes amenidades naturais através de um leque de atividades que costumam ser tratadas no âmbito do turismo e a crescente necessidade de utilização de fontes renováveis de energia disponíveis nestes espaços rurais.

Portanto, a noção de rural permanece indefinida devida à pluralidade de fatores que concorrem para qualificar um espaço de rural, podendo identificar-se três possíveis enfoques para o problema da definição do espaço rural: o enfoque espacial, o enfoque territorial e o enfoque construtivista (KAGEYAMA, 2008, p. 24)

O primeiro concebe o espaço como um conjunto de pontos em que interagem forças de aglomeração e dispersão. O rural nesse sentido, é o conjunto de áreas em que há algum tipo

de freio no exercício das forças de aglomeração. No segundo enfoque o território é visto como espaço dotado de uma forte estruturação interna, representada por sistemas locais de produção, distritos industriais, meios inovadores, economias locais, Há assim, áreas circunscritas em que a proximidade geográfica possibilita uma interação entre empresas e estruturas sociais locais, onde têm importância à cultura e a história local, bem como os interesses comuns. Essas áreas compõem o rural. Mas os espaços que não possuem essa forte estruturação interna ou são menos competitivos, ficam fora desse tipo de abordagem. Por fim, o enfoque construtivista vê o espaço como resultado das ações dos grupos sociais que interagem em determinado local e, assim, é em função da sua representação do rural que os atores transformam os espaços que consideram como rurais. (INEA, 2000, p. 19-21 apud KAGEYAMA, 2008).

### **3.2. O mundo rural na era da globalização**

O mundo rural passa por um processo de desencantamento e racionalização da vida social. No entanto, isto não significa necessariamente a perda das tradições e das relações que constituem os modos de vida do campo. Ao contrário, pode significar uma forte revalorização da cultura e das tradições desses modos de vida (SHIAVINATTO, 2013, p. 50).

A modernidade pode ser compreendida como um estilo de vida e costumes e organização social que emergiram na Europa a partir do Século XVII. Porém, a partir do século XX que esta modernidade se radicaliza principalmente pautada na tecnologia e na globalização (idem, 20013).

Ainda segundo esta autora, as organizações modernas são capazes de conectar o local e o global de forma que seriam impensáveis em sociedades mais tradicionais e trouxe como consequência o “desencaixe” dos sistemas sociais, significando os deslocamentos das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço.

Neste contexto de mudanças no meio rural, o processo de racionalização trouxe uma nova interação entre local e global no campo.

“Os atores desta nova ruralidade têm estabelecido relações que se dão no âmbito local, mas que interagem totalmente no global. No entanto, isto não significa que há um esvaziamento do local, ao contrário, é possível dizer que há um novo diálogo entre os espaços” (SHIAVINATTO, 2013, p. 51).

Os conflitos que surgem destas relações indicam contradições nas práticas sociais e culturais. A intensificação das dimensões econômicas e políticas globalizadas tendem a romper com as fronteiras locais de tradição, cultura e ideologia. Ao mesmo tempo neste processo ganham força às identidades locais e territoriais, interpretadas sob a ótica deste novo,

assim, faz surgir novos localismo. São processos paradoxais de des-enraizamento e re-enraizamento num espaço de multiplicidade de atores e de relações (SHIAVINATTO, 20013).

O debate em torno da globalização, modernidade e da pós-modernidade têm adotado esta mesma racionalidade. As mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais têm sido interpretadas a partir de uma visão centrada na importância da indústria (dimensão setorial) e da cidade (dimensão geográfica) distanciando um espaço residual ao mundo rural e seus significados.

Para Shiavinatto (2013), essa visão dicotômica entre urbano e rural tem sido questionado no Brasil, nos últimos anos. O mundo rural brasileiro passa por modificações significativas. A agricultura já não é a única atividade. As relações entre o campo e a cidade tem se estreitado, e a presença das rendas não agrícolas tem tido um peso fundamental. Por conta disso, “surgem novas relações e novos atores no espaço rural. A ação social passa a ter uma racionalidade intramundana e não mais encantada. Este processo parece ser inevitável e traz consigo contradições, novas relações e novos significados para o rural. Apesar disto, no mundo atual, esta racionalização é importante para que ocorra a inserção de populações excluídas. Compreender estas transformações é fundamental para a análise e para a ação no meio rural, pois com elas surgem novos agentes sociais importantes para o desenvolvimento” (SHIAVINATTO, 2013, P. 51).

Nesta mesma linha, Wanderley (2000) elabora concepção de que o desfecho dos processos recentes de transformações não é o fim do rural e a urbanização completa do campo. Estas transformações não implicam no fim dos modos de vida rurais, mais uma ressignificação destes modos e suas tradições. Portanto, elas são intensificadas pelas trocas materiais e simbólicas com o urbano, fazem emergir uma nova ruralidade, sendo que o espaço local é, por excelência, o lugar de convergência entre o urbano e o rural.

Nesta mesma perspectiva, Carneiro (1997) enfatiza que apesar de reconhecer a importância das transformações no meio rural inclusive uma reorientação da capacidade produtiva. “A mesma afirma que a integração do rural à economia global, em vez de diluir as diferenças, pode propiciar o reforço de identidades apoiadas no pertencimento a uma localidade” (idem, p.5).

A consequência deste processo é a própria imagem da natureza. Esta não é mais entendida simplesmente como fator de produção. A natureza é resignificada na sua raiz cultural e percebida como espalho de vida e, por isso, é fundamental estabelecer uma nova relação entre homem e ambiente. Relação que estabeleça a utilização dos recursos naturais sem exauri-los e com o mínimo de impacto (SHIAVINATTO, 2013, p. 52).

Conforme Veiga (2004), o processo de globalização age contraditoriamente, particularmente, em duas dimensões no mundo rural: a economia e ambiental. No que tange a dimensão econômica, a globalização age no sentido de tornar as atividades periféricas e marginais. Há uma propensão de centralizar as regiões produtoras e, desta forma, excluir territórios da economia global. Em relação à dimensão ambiental, que envolve as amenidades naturais, as fontes de energia, e a biodiversidade, age no sentido de tornar cada vez mais valiosa a vida no campo.

Entender estas transformações é imprescindível para estudar as potencialidades do desenvolvimento rural num processo de globalização. Nesse sentido, a abordagem territorial é bastante adequada, pois esta tem se tornado uma expressão deste processo de mudança, bem como tem potencializadas as visões desse novo rural. Desta forma é fundamental entender a relação entre território, globalização e modernidade (SHIAVINATTO, 2013).

Assim, é neste contexto de transformações que surge a abordagem territorial, sendo que esta representa a intensificação da longa evolução deste processo de racionalização do mundo rural. Estas transformações podem ser analisadas em três particularidades marcantes da ruralidade: a relação entre sociedade e natureza, as relações de proximidade e relação com as cidades.

As análises sob este prisma facilitam a compreensão do processo de nova ruralização e, desta forma, a compreensão das novas relações que ocorrem no meio rural. Ao analisar o mundo rural sob este enfoque, percebe-se que nas diversas regiões brasileiras é possível verificar as transformações que vem ocorrendo.

Isto traz questões importantes para o desenvolvimento rural e a necessidade de olhar o rural sob esta nova visão. Neste sentido, a abordagem territorial parece ser um caminho bastante interessante na construção de um paradigma do desenvolvimento rural, centrado nos novos agentes, novas manifestações e novas relações (SHIAVINATTO, 2013, p. 52).

### **3.3. O Rural brasileiro em perspectiva**

Nos últimos anos, vários autores brasileiros passaram a utilizar novas terminologias, noções e conceito para se referir ao rural como tema de investigação analítica. Devido a esta abundância de abordagem, torna-se cada vez mais difícil precisar se os pressupostos estão baseados em um recorte operacional e normativo, uma concepção analítica do passado que passa a ser reapropriada, ou está sendo introduzida uma nova conceituação (BLUME, 2004).

Ainda de acordo com Blume (2004), dessa abundância de terminologias, surge uma discussão interessante sobre o que é o rural ou a ruralidade.

“Talvez uma primeira observação a ser feita é a de que, no debate acadêmico, raramente se informa com clareza ao leitor qual a vinculação teórica da reflexão

proposta com as vertentes de base, sendo ainda mais difícil observar uma preocupação com as implicações epistemológicas e metodológicas que esta utilização impõe” (BLUME, 2004, p. 36).

Ao proporem novas formulações conceituais e operacionais para o rural, os autores brasileiros fazem-no olhando o seguinte contexto: Inicialmente, a globalização econômica tem, ao longo dos últimos períodos, redesenhado as relações capitalistas de mercado. As novas tecnologias – comunicação, informática, biotecnologias – estão anulando as fronteiras existentes entre o mundo rural e urbano. Por outro lado, os mercados de trabalho perderam a rigidez e se flexibilizaram, rompendo a dicotomia rural versus urbano ou agrícola versus não-agrícola sendo a pluriatividade uma particularidade desse processo. E por último, emerge a necessidade da legitimação da problemática ambiental como forma de relacionar os ambientes rural e urbano.

É neste cenário de transformações, diante das novas perspectivas alternativas para a concepção do rural, que se concentram as formulações dos pesquisadores brasileiros. Assim, é possível resumir três posições sobre o que vem sendo chamado de “debate sobre a ruralidade no Brasil”, (José Graziano da Silva, Maria José Carneiro e José Eli da Veiga), bem como verificar de que forma estas posições se relacionam.

Uma primeira formulação pode ser identificada a partir dos trabalhos de José Graziano da Silva, que levanta questionamentos sobre o fim do rural via urbanização do campo. A segunda, sendo esta em oposição ao enfoque anterior, é a formulação de Maria José Carneiro, que reconhece a permanência do rural como uma forma cultural manifestada pela existência das ruralidades. A terceira é a de José Eli da Veiga, embasada pela perspectiva territorial, sendo que esta toma como base a valorização da produção do espaço como determinante e determinador de uma formação social. Assim, tendo como ponto de partida as perspectivas citadas, exporemos nos próximos subitens o debate promovido por estes autores, de como estes procuram manter a atualidade e a relevância do diálogo da importância do rural e da ruralidade no Brasil.

### **3.3.1. O “novo rural” ou rural urbano**

Segundo José Graziano da Silva (1997), o rural tende a cada vez mais se distanciar de uma concepção setorial assentada unicamente nas atividades agrícolas, pois, já que não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário. Por meio de estudo baseado em evidências empíricas, o autor possibilita averiguar como estão correndo os fenômenos que tanto influenciam na concepção de um entendimento do que é o rural na contemporaneidade.

Assim, Silva propõe que o rural, “só pode ser entendido como um *continuum* do urbano” (1997, p.1). Esta constatação é decorrente de observações empíricas na quais foi

presenciado que o meio rural brasileiro nas últimas décadas vem sofrendo um processo de urbanização acelerada. Tal processo é decorrente de um real e expressivo crescimento das atividades industriais na agricultura que se integrou ao restante da economia, a ponto de não poderem mais ser diferenciados os setores de fornecimento de insumos ou de compra de produtos. Pois, sob forte influência das atividades urbanas que se adentram ao rural, este espaço vem sofrendo expressivas transformações. Estas, segundo Graziano, são denominadas com a “*urbanização do campo*”.

Ainda de acordo com autor,

“Em poucas palavras, pode-se dizer que o meio rural brasileiro se urbanizou nas duas últimas décadas, como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural. Como resultado desse duplo processo de transformação, a agricultura - que antes podia ser caracterizada como um setor produtivo relativamente autárquico, com seu próprio mercado de trabalho e equilíbrio interno - se integrou no restante da economia a ponto de não mais poder ser separada dos setores que lhe fornecem insumos e/ou compram seus produtos. Já tivemos oportunidade de mostrar que essa integração terminou por se consolidar nos chamados “complexos agro-industriais” que passaram a responder pela própria dinâmica das atividades agropecuárias aí vinculadas” (SILVA, 1997, P.1)

Silva, em seus estudos, também, indica uma importante modificação nas formas de trabalho. Ao analisar o desempenho do emprego não agrícola da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1992, o mesmo destaca o surgimento de profissões diferenciadas para o meio rural que antes eram unicamente urbanas. Estas ocupações não-agrícolas destacam-se profissões como administradores, secretárias, motoristas e operadores de informática. Entretanto, o que mais chama atenção, é que, além de estas profissões serem diferenciadas para o meio rural, os profissionais passaram a ocupar postos de trabalho em empresas que não estão ligadas somente ao ramo das agroindústrias, mas a outras empresas que, por diversas razões, se estabelecem neste ambiente. Graziano, também destaca, em seus estudos, a expressividade de um fenômeno de proporções recentes no Brasil, a pluriatividade.

Segundo esse autor, de forma resumida,

“podemos dizer que entre as principais atividades não-agrícolas com importância crescente no meio rural brasileiro deve-se destacar, em primeiro lugar, aquelas relacionadas com a proliferação de indústrias, em particular das agroindústrias, no meio rural. Em segundo lugar vêm aquelas atividades relacionadas à crescente urbanização do meio rural (como moradia, turismo, lazer e outros serviços) e a preservação do meio ambiente. Finalmente, em terceiro lugar, mas não menos importante nesta rápida caracterização das atividades não-agrícolas que vem se desenvolvendo no nosso meio rural, é preciso destacar a proliferação dos sítios de recreio, ou simplesmente chácaras, como são chamadas no interior do estado de São Paulo. São pequenas áreas de terra destinadas ao lazer de famílias de classe média urbana, geralmente inferiores a 2 hectares, localizadas nas periferias dos grandes centros urbanos, na orla marítima ainda não densamente povoada ou em áreas próximas a rios, lagos, represas ou reservas florestais, e com fácil acesso através das principais rodovias asfaltadas do país” (SILVA, 1997, p.12).

Outra comprovação importante estabelecida pelos estudos realizados pelo autor é a multiplicação de sítios e chácaras de lazer destinadas à classe pequena burguesa urbana, localizados nas proximidades dos grandes centros urbanos, com atividades diversificadas como apicultura, criação de peixes, aves e outros pequenos animais, produção de chás, flores, plantas ornamentais, frutas hortaliças, assim como atividades de recreação e turismo como os pesque-pague, hotéis-fazenda e pousadas; o que segundo o autor demonstra uma versão “terceiro-mundista” da política europeia das duas velocidades, sendo esta atribuída à constatação do impacto positivo na preservação e conservação da paisagem que estas chácaras de fim de semana viabilizam. Assim, estes estabelecimentos, além de propiciar uma alternativa de renda diferenciada para os trabalhadores agrícolas, pois nesta realidade estes se tornam caseiros e jardineiros, também contribuem para expulsar as “grandes culturas” das cercanias das cidades da dependência dos agroquímicos e das máquinas pesadas, a estas associadas.

Muitas dessas chácaras de recreio apresentam atividades produtivas de valor comercial considerável, ultrapassando até mesmo a idéia corrente de “abater parte das despesas de sua manutenção”. Em 1995, uma exposição desses pequenos imóveis rurais, realizada em São Paulo, estimou em cerca de 70 mil os pequenos chacareiros com atividades comerciais no Estado de São Paulo. Eles se dedicam principalmente a criação de abelhas, peixes, aves e outros pequenos animais, produção de flores e plantas ornamentais, frutas e hortaliças, atividades de recreação e turismo (pesque-pague, hotel fazenda, pousadas, restaurantes, spas) (SILVA, 1997, p.12)

Ainda de acordo com Graziano, no rural brasileiro há uma nova dinâmica formada por um conjunto de atividades relacionadas com os novos e importantes tipos de ocupações não-agrícolas. Estas atividades evidenciam novas dimensões para o estudo do rural, que estão caracterizando este espaço de forma diferenciada.

Assim, o rural não pode ser mais estudado apenas como um lugar produtor de mercadorias agrárias e ofertador de mão-de-obra. Além de o mesmo poder oferecer ar, água, turismo, lazer, bens de saúde, possibilitando a gestão multi-propósito de espaço rural, oferece possibilidade de, no espaço local-regional, combinar postos de trabalho com pequenas empresas (SILVA, 1999, p.28).

Graziano denomina de “o novo rural brasileiro”, ao conjunto de atividades diferenciadas que emergem no meio rural. Nesse sentido, o novo não significa dizer que seja inédito, apenas que as características que já faziam parte das práticas rurais como a criação de peixes em açudes, perante o “novo” assumiram outro significado, tornaram-se pesque-pague, assumindo uma dimensão diferenciada para análise das atividades no rural.

Ainda de acordo com o autor, o rural pode ser explicado e apreendido pela perspectiva do *continuum*, é o rural concebido como “rurbano”. Nesse sentido, as características que

demarcam a polaridade dicotômica encontram-se diluídas pelo avanço da urbanização, sendo assim uma questão de tempo para que o rural seja superado pelo “transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural” (SILVA, 1997, p.1). Na perspectiva da rurbanização é uma questão de tempo para que ocorra uma transformação total no rural. Ademais, diante da crescente urbanização, o tradicional cede lugar “novo”, sendo este reflexo do mundo urbano.

### **3.3.2. O rural como categoria social**

Os trabalhos de Maria José Carneiro se opõem a concepção teórica de José Graziano da Silva. Os estudos desta autora partem da observação cuidadosa das transformações que se têm destacado para o estudo da ruralidade, no rural brasileiro. De acordo com Carneiro (1998), são duas evidências que vêm despertando a investigação no meio rural. Uma está relacionado com a tendência da expansão das ocupações não-agrícolas por populações que habitam áreas tidas como rurais, e também a uma associação entre atividades agrícolas com outras fontes de rendas, a pluriatividade. Outra tem como referência os novos meios alternativos de vida e lazer que passam a integrar o espaço rural. Este bloco relaciona-se com a revalorização do espaço rural, aproveitando-se da forte conotação fantasiosa que ainda cerca o ambiente rural.

Carneiro destaca como importante para o rural as novas dinâmicas que passaram a se estabelecer neste espaço. Mas, entre os diversos autores há uma clara discordância para com o resultado das análises. Para esta autora, as transformações que vêm ocorrendo não necessariamente conduzem à urbanização fatalista do campo, como defende Graziano. De acordo com autora,

“ainda que os efeitos da expansão da racionalidade urbana sobre o campo, provocada pela generalização da lógica do processo de trabalho e da produção capitalista intensificados pelos mecanismos da globalização, não possam, de forma alguma, ser tratados como negligência, é precipitado concluir que tal processo resultaria na dissolução do agrário, e na tendência à transformação uniformizadas das condições de vida no campo” (CARNEIRO, 1998, p.54).

Na concepção de Carneiro, não há como negar que hoje existe uma maior aproximação entre os dois ambientes culturais. Mas, esta integração não leva necessariamente a uma mudança generalizada da identidade local dos habitantes rurais. Um maior contato, como o que ocorre atualmente, pode até proporcionar efeito contrário. Além disso, ao invés de uma homogeneização que descaracterizaria as identidades socioculturais dos indivíduos, a aproximação realçaria as especificidades do rural, no sentido de uma reestruturação das identidades e um fortalecimento da ruralidade. Por estes motivos é que Carneiro pede cautela

ao se trabalhar com os aparentes resultados que apontam para uma reestruturação das identidades rurais, de modo a serem atribuídos a estes, valores e padrões concebidos como urbanos.

“Mesmo permanecendo na posição de subordinação e de complementariedade ao urbano (como por exemplo, na ênfase aos serviços prestados aos cidadãos pelos agricultores e demais segmentos de zonas rurais na manutenção de áreas de lazer e de preservação ambiental), o mundo rural não representaria mais uma ruptura com o urbano e as transformações que lhes são atribuídas na atualidade não resultariam na sua necessária descaracterização, mas em uma possível reemergência de sociabilidade e de identidade tidas como rurais” (CARNEIRO, 2001, p. 4).

Outra questão citada nos estudos de Carneiro, que ressalta ainda mais a necessidade de se requalificar esta posição, é a disseminação da cultura *country* nos grandes centros urbanos. Tal fato indica que a fronteira ente os ambientes não é rígida e muitas vezes se encontra dissimulada. Desta realidade manifesta também a relevância do local.

“A expansão da sociedade urbano-industrial e as transformações por ela engendradas no campo não implicam obrigatoriamente a descaracterização das culturas locais, ou tradicionais, mas a redefinição ou reelaboração de práticas e códigos culturais, a partir da relação de alteridade com o que é reconhecido como “de fora”, de maneira a poder consolidar a identidade local como base nos sentimento de pertencimento a uma dada localidade. Caberia, talvez, sustentar as observações e análises na noção de localidade como expressão das múltiplas possibilidades de interação dos agentes sociais à sociedade e a economia global” (CARNEIRO, 1998, p. 72-73).

A noção de localidade, levantada pela autora, não reduz o espaço a uma simples base física. Esta é útil como uma referência para um conjunto de relações sociais diversificadas que podem estar diluídas tanto no ambiente rural como no urbano, reduzindo, desta forma, a necessidade de distinção entre os ambientes. Assim, diante desta diversidade, os valores culturais são incorporados por novos hábitos e técnicas, tornando-se difícil determinar a unicidade no sentido das modificações, e, tampouco, uma preponderância de certos valores culturais considerados como hegemônicos.

É nessa perspectiva que Carneiro, apoiando-se na ideia de Bourdieu, propõe para o rural a leitura deste como categoria social realizada. Esta sugestão possibilitaria observar as relações sociais com base na escala local, podendo-se agregar ao rural categoria simbólica construída a partir de diferentes universos culturais. Estas categorias tendem a orientar o sentido das análises para os agentes do processo exclusivamente para o espaço. Nesses termos, são os indivíduos que irão expressar os seus vínculos com o local através de suas práticas, independente de estarem ou não fisicamente no local definido como o de origem. Contudo cabe verificar se, ao centrar os estudos nos aspectos simbólicos do rural, tendo como foco o local como escala analítica, esta opção não estaria limitando a abordagem diante as outras escalas de análise que influenciam na escala local.

Segundo Carneiro, nessa perspectiva,

“as transformações na comunidade rural provocadas pela intensificação das trocas com o mundo urbano (pessoais, simbólicas, materiais,...) não resultam, necessariamente, na descaracterização de seu sistema social e cultural como os adeptos de abordagem adaptacionista interpretavam. Mudanças de hábitos, costumes, e mesmo de percepção de mundo, ocorrem de maneira irregular, com graus e conteúdos diversificados, segundo os interesses e a posição social dos atores, mas isso não implica uma ruptura decisiva no tempo nem no conjunto do sistema social. (...) As novas experiências engendradas contribuíram para criar uma diversidade social e cultural que é também condição de existência da sociedade na media em que alimenta as trocas ao enriquecer os bens (culturais e simbólicos) e ampliar a rede de relações sociais. A heterogeneidade social, ainda que produza uma situação de tensão, não promova obrigatoriamente a descaracterização da cultura local. Quando aceita uma consciência de si nas relação da alteridade com os “de fora” (CARNEIRO, 1997, p. 58)

Desse modo, os trabalhos de Carneiro admoestam para uma leitura desigual do rural, sendo oposta à condição fatalística adotada pela concepção de *continuum*. Neste sentido, mais do que precisar as fronteiras entre o rural e o urbano ou relevar as diferenças culturais nas representações sociais, a autora sugere verificar a qualidade das relações que as práticas sociais estabelecem sobre o espaço, sobre o local de análise, sendo que as práticas podem até mesmo ampliar a rede de relações sociais, sem, no entanto proporcionar uma homogeneidade social. Mas, para que isto ocorra, as identidades devem estar ancoradas ao sentimento de pertencimento a uma determinada localidade.

### 3.3.3. O rural como espaço territorial

A sugestão de se tratar o rural a partir de uma abordagem territorial é contemporânea no contexto brasileiro. Esta abordagem é tratada nos estudos de José Eli da Veiga. Segundo este, o território pode substituir com vantagens as ambiguidades surgidas das perspectivas dicotômicas ou a do *continuum*, pois trata de questões mais importantes do que precisar as características determinantes de um ou outro espaço. Então, acredita-se que a abordagem territorial para o rural pode propiciar uma valorização de importantes dimensões analíticas como os fundamentos ecológicos e econômicos, que se encontram envolvidas neste espaço.

Na concepção de Veiga (1999), não é correto dissertar sobre as relações entre cidade e campo nos termos em que se desenrola o debate sociológico, ou seja,

“dicotomia x *continuum*. Pois, o aumento da densidade demográfica nas zonas cinzentas – que deixam de ser propriamente rurais e que não chegam a ser propriamente urbanas – não significa que esteja desaparecendo a contradição material e histórica ente o fenômeno urbano e o fenômeno rural. Em termos econômicos e ecológicos, aprofundam-se, em vez de diluírem-se, as diferenças entre esses dois modos de relacionamento da sociedade com a natureza” (VEIGA, 1999, p. 1316).

Os questionamentos de Veiga centram-se sobre os efeitos que a tendência da diferenciação espacial proporciona para questão do desenvolvimento, pois é corrente atrelar o desenvolvimento à urbanização. No entanto, isto não ocorre em todos os casos, pois é possível

que uma área rural se desenvolva sem que necessariamente se torne não rural. Desta forma, haveria um rompimento com a tendência preconizada pela perspectiva de *continuum* no sentido único da urbanização do campo, questionando a tese que o rural desaparecerá ao irreversível avanço da urbanização.

Assim Veiga (1999) explica que,

“são bem diversas as combinações entre os vários tipos de atividade econômicas que permitem elevar os níveis de renda, educação e saúde de muitas populações que continuam rurais. As novas fontes de crescimento das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades do patrimônio natural e cultural, o que só reafirma o contraste entre os contextos ambientais do campo e da cidade. Enfim, a visão de um inelutável marcha para a urbanização como única via de desenvolvimento do campo só pode ser considerada plausível por quem desconhece a imensa diversidade que caracteriza as relações entre espaços rurais e urbanos dos países que mais se desenvolveram. Não faz sentido, portanto, amalgamar desenvolvimento e urbanização, como propõem sem rodeios os que dizem ser impossível que uma área rural se desenvolva sem que se torne automaticamente não-rural” (VEIGA, 1999, p. 3)

Ainda de acordo com Veiga,

“as áreas rurais dos países avançados que permanecem subdesenvolvidos são aquelas que não lograram explorar qualquer vocação que as conecte às dinâmicas econômicas de outros espaços – sejam eles urbanos ou rurais – e não aquelas que teriam sido incapazes ou impossibilitadas de se organizar. E como as novas fontes de crescimento econômico das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades do patrimônio natural e cultural, intensificar-se o contraste entre campo e cidade” (VEIGA, 1997, p. 4).

Conforme Veiga,

O processo de aproveitamento das novas vantagens competitivas tem sido muito lento porque depende dos inúmeros e pouco conhecidos determinantes do “empreendedorismo”. A ênfase no caráter endógeno de tais determinantes – que está embutida no uso cada vez mais frequente da noção de “capital social” – não deve, todavia, levar a pensar que possam ser menos interessantes os determinantes exógenos que resultam da importância que o conjunto da sociedade dá ao patrimônio natural e cultural de seus espaços rurais. (VEIGA, 2002, p. 13)

Para Veiga (2002), fatores supranacionais – como a integração europeia ou, de forma mais ampla, a regionalização internacional e “mundialização” ou “globalização” – têm provocado uma heterogênea evolução das políticas governamentais. A crescente exposição do comércio internacional e à aceleração do progresso tecnológico exigem mudanças estruturais que permitam remover obstáculos ao crescimento e ajudem a aproveitar novas oportunidades. Muitas dessas mudanças estruturais são de caráter subnacional, mostrando a pertinência de uma abordagem territorial, para a qual os quadros dirigentes estão, contudo, despreparados. Sabem que o principal desafio é identificar os fatores que permitiriam ampliar as oportunidades de desenvolvimento das regiões dinâmicas, mas também não ignoram que a resposta depende de uma explicação ainda muito precária sobre as razões desse dinamismo (VEIGA, 2002, p. 13)

Portanto, a utilização cada vez mais continua da noção de “desenvolvimento territorial” ou espacial, tende a substituir a tradicional expressão “desenvolvimento regional”,

pois permite uma referência simultânea ao desenvolvimento local, regional, nacional e até continental.

Devido a este contexto, Veiga sustenta que os estudos devem incorporar novas perspectivas de análises, sendo que para estas, valorizar a questão do espaço é de fundamental importância para os estudos. Assim, a abordagem territorial por ter um enfoque que valoriza as dimensões espaciais consiste em uma forma diferenciada para análise do rural e da ruralidade brasileira, uma vez que espaço e território não se restringem ao fenômeno local, regional, nacional, podendo exprimir simultaneamente todas essas dimensões.

Assim, ao se propor o território para a discussão do rural e da ruralidade, o litígio assume um rumo diferenciado, pois este se distancia das vertentes tradicionais das ciências sociais, configurando um novo momento para reflexão. Diante deste “novo momento”, onde o território é proposto como uma leitura diferenciada para o rural faz-se necessário precisar melhor alguns argumentos. Assim, com o objetivo de melhor aprofundar o conceito de espaço e território, dedicaremos um capítulo para este estudo, com a incumbência de precisar qual origem sobre território.

#### **3.3.4. Transformações no desenvolvimento rural**

A partir do debate sobre o que é o rural, algumas mudanças podem ser observadas. Segundo Kageyama (2013, p.53), o paradigma da modernização da agricultura, que dominou a teoria, as práticas e as políticas, como a principal ferramenta para elevar a renda e levar o desenvolvimento às comunidades rurais, vem sendo substituído, notadamente na Europa, por um novo paradigma, o do desenvolvimento rural, buscando um novo modelo para o setor agrícola, com novos objetivos, como a produção de bens públicos (paisagem), sinergia com os ecossistemas locais, a maior valorização das economias de escopo em relação às economias de escala, e pluriatividade das famílias rurais. Esse novo implica a criação de novos produtos e novos serviços, associados a novos mercados. Para estes autores, o desenvolvimento rural é um “processo multi-nível, multi-autores e multifacetado”.

No âmbito das políticas europeias de desenvolvimento rural no término dos anos 1980 e início de 1990, a multifuncionalidade do espaço rural ganha notoriedade. A reforma da Política Agrícola Europeia (PAC) realizada em 1999 formulou uma nova política baseada em três fundamentos: não se tem desenvolvimento rural sem agricultura; não se tem agricultura e nem agricultor sem outras atividades; e não há outras atividades sem o desenvolvimento de vilas e cidades de pequeno porte e médio porte (SHIAVINATTO, 2013).

Para Shiavinatto (idem), existem duas visões gerais no debate acerca das teorias de desenvolvimento rural. Sendo uma centrada na globalização e outra na localidade e

diversidade. Na abordagem da globalização, a dinâmica das agriculturas nacionais seria assumida por estruturas globais de regulação e as estruturas agrícolas seriam dominadas pelas cadeias de commodities. Enquanto a abordagem localista enfatiza os atores e as diversidades locais como fundantes de processos de desenvolvimento. Ainda de acordo com esta autora, existe uma crescente valorização dessa visão endógena do desenvolvimento rural. Isso leva a um perigo ideologizador do local como portador único do desenvolvimento rural. Logo, a abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha espaço, pois provoca a integração de elementos locais e não locais e a interação de vários setores e agentes e a mediação do Estado.

Do ponto de vista analítico observam-se dois períodos que demarcam a noção de desenvolvimento rural: o primeiro que vai dos anos de 1950 até início dos anos de 1990 e a segunda que se afirma na década de 1990 até os dias de hoje. O primeiro período é caracterizado por um intenso desenvolvimento socioeconômico mundial que vai meados de 1970. Foi um momento de reconstrução dos países europeus e de forte expansão do Estado Unidos da América (EUA). No meio rural, houve um grande processo de inovação e modernização da, integrando cada vez mais o rural ao sistema. Em 1960, a chamada “revolução verde” se espalha por toda América Latina. Os efeitos econômicos deste padrão agrícola se estenderiam até início da década de 1990 (SHIAVINATTO, 2013).

Segundo Shiavinatto (2013), neste período a possibilidade de desenvolvimento foi a ideia que estimulou iniciativas diversas no mundo. De acordo com Navarro (2001) foi inevitável à transformação do desenvolvimento rural em um dos grandes “motores das políticas governamentais e dos interesses sociais” propiciando debates no plano político e pesquisas no seio acadêmico.

O segundo período tem início quando o debate sobre o tema estava em baixa, por causa do fracasso do padrão desenvolvimentista do período anterior. Para Shiavinatto novos processos sociais, associados à expressão globalização e aos efeitos ambientais graves do padrão anterior de desenvolvimento surgem no início dos anos de 1990. Esses processos alteram radicalmente a estrutura social de países como o Brasil e seus modelos de interpretação e, por conseguinte, as propostas de intervenção governamentais. É nesta realidade que ressurge o debate sobre desenvolvimento rural, associado a qualificativos: sustentável, local e territorial.

Este debate, no Brasil, ganhou força a partir dos anos de 1990, principalmente devido o interesse do Estado e das políticas públicas. Segundo Schneider (2007), vários fatores contribuíram para reorientar os estudos sobre o tema. O primeiro foi o fortalecimento das discussões em torno da agricultura familiar, especialmente o seu crescimento como categoria

política. O segundo veio da crescente influência do Estado no meio rural por meio de políticas para agricultura familiar: reforma agrária, segurança alimentar, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), dentre outras. O terceiro refere-se à mudança da posição das elites em relação às políticas sociais e compensatórias para o meio rural, tais como: assentamentos rurais, agricultura familiar. O último relaciona-se com a entrada do tema da sustentabilidade ambiental.

Portanto, Schneider (2007), reconhece quatro abordagens do desenvolvimento rural no Brasil. A primeira, enfatiza as instituições, inovação e sustentabilidade. A segunda, dá ênfase nas atividades não-agrícolas e na pluriatividade (José Graziano). A terceira versa em torno dos processos de mudança social no meio rural a partir da análise da tradição política que dificulta as transformações estruturais e as de natureza sociocultural. A última aborda o agronegócio e os processos de integração de agricultores familiares nas cadeias agroindustriais e suas consequências sociais.

Para Kageyama (2008), a modernização agrícola tem o percurso dominante desde os anos de 1970, mas, houve espaço para o aparecimento de uma nova ruralidade. No contexto atual, é possível enxergar uma série de estratégias e práticas sociais que indicam novas trajetórias de desenvolvimento rural. A quantidade de sujeitos, de atividade e de padrões de motivação emergentes e a multifuncionalidade, que implica em reconfiguração no uso dos recursos como terra, trabalho, conhecimento e natureza são características fundamentais neste processo de mudança (KAGEYAMA, 2008).

O próximo capítulo abordará o caminho institucional das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, na tentativa de entender esse caminho percorrido por essas institucionalidades e essa nova forma de fazer desenvolvimento rural.

#### **4. O CAMINHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL**

Compreender o caminho institucional do desenvolvimento Rural no Brasil é importante para conhecimento da abordagem territorial do desenvolvimento rural. É necessário entender como o país chegou a esta abordagem para analisar seu significado e sua importância em termos de mudanças paradigmáticas.

A análise das trajetórias deste processo poderia ser realizada de diversas formas, mas, para melhorar o entendimento, dividiu-se a análise em três períodos. O primeiro que vai dos anos 1960 a até 1979. Década de grande institucionalização da chamada revolução verde. O segundo abarca a década de 1980, período de crise e diminuição dos recursos para agricultura. E o terceiro que vai da década de 1990 até os dias de hoje, o período de redirecionamento de políticas de desenvolvimento rural.

#### **4.1. Dos anos de 1960 até 1979**

A partir da Grande Depressão de 1930, e especialmente desde o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek na segunda metade dos anos 1950, a economia brasileira foi baseada, até o final da década de 1970, pela ideia-força da industrialização, como o instrumento principal para a eliminação da considerável defasagem que a separava das economias capitalistas industrializadas. Essa concepção se afirmou como principal objetivo de política econômica da burocracia estatal e dos formuladores da política pública, não importando quão variados tenham sido os governos neste período. O padrão de industrialização implementado a partir dos anos 1950 teve algumas características bem marcantes, no entanto, é importante destacar duas: a importância decisiva do Estado para sua implementação e o caráter conservador do processo, pois não representou qualquer rompimento com as elites agrárias e esteve baseado na manutenção do salário reduzido (DELGADO, 2010).

Segundo Delgado (2010), os papéis desempenhados pelo Estado nesse modelo de crescimento dependente foram diversos: primeiro, foi agente produtivo, através da criação, expansão e consolidação de um importante setor produtivo estatal (*que será privatizado, em parte, na década de 1990, grifo meus*); segundo, foi agente-financeiro, responsável pela criação, captação e centralização dos créditos de longo prazo necessários à transformação da estrutura produtiva industrial, principalmente por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); terceiro, foi articulador dos capitais privados nacionais e internacionais participaram do processo de acumulação industrial e transplantaram, de forma incompleta e deformada, a estrutura industrial prevalecente nos países capitalistas centrais; quarto foi expressão e sustentáculo de um pacto de poder autoritário e excludente das camadas populares, especialmente do meio rural, que, ao mesmo tempo em que tornava hegemônico o projeto industrializante, mantinha intocada a estrutura de poder no campo e garantia mecanismos de valorização especulativa dos capitais (à época, em grande parte nacionais) instalados nas órbitas bancárias, imobiliárias e comercial; e quinto, foi formulador e executor de políticas públicas, tanto no âmbito macroeconômico como setorial,

que privilegiaram a constituição de uma economia urbano-industrial, protegendo a produção, subsidiando investimentos, criando mercados, mantendo os preços dos alimentos controlados e os salários reduzidos, elevando os lucros industriais, expandindo a infraestrutura de energia e transportes, etc.

Ainda de acordo com Delgado (idem), no início da década de 1960, este modelo de industrialização dependente e excludente entrou em crise, no sentido de que seus mecanismos tradicionais de financiamento e suas frentes de expansão foram abaladas pela aceleração da inflação e pela perda de capacidade do Estado de manter a articulação do pacto de poder político que o sustentava. Desse modo, as críticas ao modelo dependente e excludente da industrialização acentuaram-se entre intelectuais e partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e passaram a posicionar-se politicamente por meio da mobilização crescente dos movimentos sindical e camponês. Assim, nacionalismo, reforma agrária e crescimento dos salários e do mercado interno se tornaram bandeira políticas e econômicas fundamentais de lutas que visavam à derrota das elites agrárias e a superação do pacto de poder que sustentou historicamente a industrialização, buscando fazê-lo mais democrática, menos excludente e dependente, tendo o crescimento do consumo bens salários como uma frente de expansão essenciais.

Conforme Delgado (2010), o golpe militar de 1964 foi crucial para enfrentar os conflitos existentes de modo a manter o pacto político tradicional que incluía as elites agrárias como um de seus componentes.

A repressão política sobre o movimento sindical e camponês e sobre os intelectuais e os partidos de esquerda foi o mecanismo utilizado para recompor o pacto dominante e, a partir daí, definir mecanismo de financiamento e de retomada da acumulação industrial que acentuaram seu caráter dependente e excludente, por meio do aumento da participação das empresas multinacionais, da contenção de salários reais, e da expansão do setor produtivo estatal e dos setores de bens de consumo duráveis, viabilizado pelo aumento do crédito para o consumo da classe média (DELGADO, 2010, p. 34).

De acordo com Pomar (2013), o decreto do Estatuto da Terra, com objetivo de modernizar os latifúndios, transformá-los em empresas capitalistas agrárias, expulsar a maior parte da força de trabalho da agricultura e torna-las livres para a indústria, foi imediato. Além disso,

se mostrou tão inusitado e sem entendimento para as classes dos latifundiários que parte dela se sentiu lesada e ameaçou opor-se à ditadura. Só serenou e começou a entender a mudança quando o Banco do Brasil abriu seus cofres para financiar, a baixo custo, todas as complexas operações de transformação do latifúndio em empresas de produção agrícola de escala comercial. Os militares e seus funcionários civis também fizeram mudanças na legislação trabalhistas, de modo a elevar a

produtividade e a lucratividade das empresas. E, apesar da resistência dos setores burgueses adeptos do livre-comércio liberal, constituíram inúmeras novas empresas estatais e implantaram um sistema de planejamento quase militar para construir, na rapidez necessária, a infraestrutura indispensável aos investimentos estrangeiros projetados para o Brasil.

No período final da década de 1960, e no decorrer dos anos de 1970, grande parte do latifúndio se modernizou e se transformou em capitalismo agrário, dando aparecimento ao agronegócio. Concomitantemente a isso, ocorreu o intenso processo de expulsão de grandes massas da população do campo para as cidades. Cerca de 30 milhões de trabalhadores rurais se deslocaram na busca de empregos. (POMAR, 2013).

No primeiro período, dos anos 1960 até 1979, o principal objetivo da política agrícola foi o de estimular a modernização da agricultura brasileira. Embora o conjunto da política de modernização agrícola desse período tenha mobilizado um espectro um pouco mais amplo de instrumentos – como incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural -EMBRATER etc -, é consensual que a política de crédito rural subsidiado, iniciada com criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, foi seu carro-chefe fundamental. (DELGADO, 2010). Ainda de acordo com este autor, pelo menos até 1976, a oferta de crédito foi abundante e subsidiada, de modo que a participação do crédito na renda agrícola foi sempre muito elevada. Esse aumento do crédito agrícola esteve associado às mudanças institucionais realizadas pelo governo – criação do Banco Central e reforma do sistema financeiro nacional – e principalmente a uma conjuntura mundial favorável, marcada por grande disponibilidade de recursos financeiros.

Para Delgado (2010), algumas características da modernização conservadora da agricultura brasileira são igualmente consensuais:

(1) o crédito agrícola subsidiado se concentrou nas regiões sul e sudeste, acentuando os desequilíbrios regionais existentes; (2) privilegiou principalmente os grandes produtores e alguns médios, aumentando a concentração fundiária (houve uma queda do número de estabelecimento com menos de 50 há); (3) o que, juntamente com o aumento da relação preços das exportações, preços dos produtos alimentares, provocou um acentuado desequilíbrio piorando a distribuição de renda no meio rural; (4) a modernização da agricultura esteve intimamente associada a uma onda de internalização do que na época se chamou “complexo industrial”, a montante e jusante, com lideranças das empresas multinacionais, num processo que foi também conhecido como “industrialização” (e internacionalização) da agricultura ou de “revolução verde”; (5) impensável sem a conjuntura internacional extremamente favorável, tanto do ponto de vista da demanda por exportações de produtos agrícolas, como pela disponibilidade de crédito no sistema financeiro mundial; (6) promoveu um violento processo de expulsão de mão-de-obra do campo, especialmente nas regiões onde a modernização foi mais intensa: sudeste e sul responsáveis por cerca de 60% do total das migrações líquidas do meio rural nas décadas de 1960 a 1970 (DELGADO, 2010, p. 36)

Nesta década, para os sujeitos governamentais e empresariais, rural era sinônimo de agrícola e desenvolvimento rural era igual a desenvolvimento agrícola que, por sua vez, era

identificado com modernização da agricultura. As populações excluídas do processo de modernização eram consideradas pelo governo militar e por organismos internacionais como população de baixa renda, para as quais eram destinados, especialmente no Nordeste, os chamados “projetos de desenvolvimento rural integrado”, difundidos pelo Banco Mundial por toda América Latina.

Além disso, a Amazônia era considerada a partir de uma estratégia de integração nacional imaginado através da execução de grandes projetos especiais, como o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) e outros, que miravam estimular a instalação de capitais nacionais e multinacionais na região, assim como a expansão de uma agropecuária empresarial moderna.

Essa estratégia seria complementada por uma política de colonização e de desenvolvimento agropecuário orientado para a ocupação das chamadas “regiões de fronteiras”. A questão ambiental, apesar de iniciativas e de reflexões existentes no âmbito mundial e doméstico, não aparecia ainda como uma questão central das agendas nacional e internacional (DELGADO, 2010, p. 37).

No entanto, o caráter excludente da modernização conservadora da agricultura aumentou a demanda por terra por parte do movimento sindical remanescente. Essa luta pela terra, nos meados de 1970, produziu uma apropriação particular do Estatuto da Terra pelo movimento sindical, que se centrou na reivindicação da desapropriação das áreas de conflitos geradas pelo projeto de modernização dominante. Assim, seu protagonista principal, embora não único, foi o “posseiro”, ameaçado pelos grandes projetos agropecuários incentivados pela política governamental, em especial na Amazônia (DELGADO, 2010)

#### **4.2. A década de 1980**

No período seguinte, na década de 1980, as condições de articulação, de financiamento e continuidade do padrão de crescimento industrial que predominou no pós-guerra romperam-se definitivamente, como consequência da crise da dívida externa e de suas principais formas de manifestação: a impossibilidade de acesso ao mercado internacional de crédito combinada, com a elevação brusca da remessa de juros por conta do enorme aumento das taxas internacionais; a profunda crise institucional e financeira do Estado nacional; e aceleração vertiginosa da inflação. Com isso, a política macroeconômica (monetária, fiscal e comercial) ficou refém da necessidade de viabilizar internamente os pagamentos relativos ao serviço da dívida externa e de impedir o agravamento do endividamento público externo e da taxa de crescimento dos preços empurrasse a economia para hiperinflação. E tudo isso com aceitação e monitoramento do Fundo Monetário Internacional (FMI) (DELGADO, 2010, p. 38).

Segundo Delgado (2010), o resultado foi adoção de uma política econômica recessiva, acompanhada por desvalorizações significativas da taxa de câmbio, com o objetivo de

promover um grande deslocamento de recursos dos setores produtores de bens destinados ao mercado doméstico para os setores voltados às exportações ou à substituição das importações. Assim a possibilidade de retomada do crescimento econômico passa a depender, principalmente, do comportamento do mercado externo e não do interno, e passa a ser viabilizada uma transferência significativa de recursos para o exterior por meio de superávits primários crescentes na balança comercial, da transferência de renda dos assalariados, através da aceleração inflacionária, e do desequilíbrio financeiro progressivo do setor público (intenso crescimento da dívida pública interna concomitante à estatização da dívida externa).

Ainda conforme Delgado (2010, p. 39-40), os resultados desse ajustamento doméstico à crise externa foram extremamente danosos para a economia brasileira, como demonstram o fraco crescimento do PIB, a taxas médias anuais de cerca 1,7%, na década de 1980, muito inferior do que ocorreu na década de 1970 (taxa média de 8,7% a.a.). Além da constante ameaça de hiperinflação, do colapso financeiro do Estado e de sua perda progressiva da capacidade de implementar políticas econômicas setoriais autônomas. Contraditoriamente, no entanto, o desempenho da agricultura foi mais favorável do que o setor industrial e mesmo da economia como um todo, não obstante a grave crise ocorrida no mercado agrícola mundial no período de 1980 a 1984, caracterizada por substancial queda dos preços internacionais das *commodities* agrícolas.

Neste contexto, dois elementos foram particularmente importantes para explicar esse desempenho da agricultura. O primeiro foi que o governo de João Batista Figueiredo estabeleceu, em 1979, uma prioridade para agricultura em função da expectativa generalizada de uma crise de abastecimento de alimentos, devida ao fraco desempenho de sua produção na década anterior, o que se refletiu numa mudança da política agrícola em favor do fortalecimento da política de preços mínimos (indexando-os à inflação) e da diminuição da importância da política de crédito rural. Portanto, o temor do desabastecimento interno de alimentos, numa conjuntura de crise da economia nacional, obrigou o governo militar a tomar medidas para favorecer o aumento de sua produção.

O segundo elemento foi que a política de desvalorização da taxa de câmbio foi capaz de compensar, em moda nacional, as perdas de receitas em dólares dos exportadores brasileiros devidas à dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, garantindo a continuidade de sua produção.

Em síntese, pode-se dizer que na década de 1980 as políticas cambiais, de preços mínimos e tecnológicos viabilizaram o crescimento agrícola em um ambiente macroeconômico interno e externo bastante desfavorável.

Segundo Delgado (2010, p.41), com o melhor desempenho relativo dos produtos de alimentação, a década de 1980 foi mais favorável para agricultura de mercado interno do que a década de 1970, o que aparentemente favoreceu a agricultura familiar, ou pelo menos alguns de seus setores. Três evidências adicionais, de incidência importante na primeira metade da década parecem apoiar essa suposição: (i) o maior crescimento de estabelecimentos rurais de até 20 hectares; (ii) a maior estabilidade do emprego agrícola com proporção do emprego total e a redução da intensidade das migrações rurais-urbanas, inclusive devido à diminuição do crescimento industrial; e (iii) a queda relativa do preço da terra, em relação à sua substancial elevação na década de 1970.

No contexto de abertura política do final dos anos 1970 e início dos 1980, e no ambiente da luta pela democratização do país, a luta pela reforma agrária ganhou nova relevância no debate público sobre os custos e benefícios das mudanças recentes ocorridas no meio rural, de modo que a questão agrária passou a assumir uma importância política central, como reivindicação representativa e unificadora de diferentes demandas procedente de grupos, sujeitos sociais e lutas existentes no meio rural.

Nesse contexto, aparecem novos protagonistas: os atingidos por barragens (proprietários, posseiros, parceiros, arrendatários, expulsos de suas terras para a construção de hidrelétricas, vinculadas aos grandes projetos de energia do II PND), os seringueiros (resistindo na região Norte à transformação dos seringais em pastagens), os pequenos produtores (que perderam ou estavam perto de perder suas terras no Sul, em função da modernização, assumindo progressivamente a identidade de sem-terra), além dos posseiros nas áreas de fronteiras agrícolas do Norte e Centro-Oeste (DELGADO, 2010).

Surgem novas reivindicações por políticas de preços e de crédito rural para pequenos agricultores integrados às agroindústrias (fumo, suínos, frangos, uvas), principalmente no sul do país. Além disso, novos movimentos sociais rurais ganham visibilidade e espaço público, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragem, o movimento de mulheres trabalhadoras rurais, o Conselho Nacional dos Seringueiros e antigas e novas representações do movimento sindical, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Aparecem, também, a presença de entidades da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e de organizações não governamentais (FASE, IBASE, CEDI, ABRA, e outras) que se envolveram na campanha Nacional pela Reforma Agrária e pela mobilização da sociedade civil a favor da reforma agrária durante a Assembleia Constituinte.

Como consequência da gradual afirmação social desses novos personagens, atores e reivindicações, a questão agrária passou progressivamente a ganhar uma visibilidade

política sem precedentes na história do país, tornando-se tematicamente mais complexa e diversificada e abrindo caminho para a futura implosão da identidade entre o rural e o agrícola e entre desenvolvimento e modernização, que ganharia maior vigor e substância, conceitual e política, a partir da década de 1990 (DELGADO, 2010, p. 42).

Esse processo foi energizado na década de 1980 pelo impulso e pela importância ganha, internacionalmente e nacionalmente, pela crítica contundente ao caráter excludente e aos nefastos efeitos ambientais, culturais, econômicos e sociais do processo de modernização agrícola da revolução verde implantado no Brasil em outros países do então chamado Terceiro Mundo a partir da década de 1970 (ibid).

No Brasil, esta crítica foi feita por associações de agrônomos, por organizações não governamentais (ONGs) e gradativamente assumida pelos movimentos sociais rurais, iniciando um processo de debate em torno das chamadas tecnologias alternativas, cuja politização e aprofundamento conceitual e técnico iria desembocar na convicção de que não bastava e era equivocado reivindicar a democratização da revolução verde, que a luta deveria centra-se na construção e na implementação de um outro modelo de desenvolvimento rural, cujas consequências ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas fossem benéficas aos pequenos produtores e às populações rurais. Nesse sentido, o debate internacional em torno de um “outro modelo de desenvolvimento”, na década de 1970, e o avanço da preocupação planetária com preservação do meio ambiente e com concepção do que poderia ser um desenvolvimento sustentável para a humanidade, a partir dos 1980, representam estímulos decisivos (DELGADO 2010).

Um ponto relevante do debate sobre a reforma agrária como questão pública de interesse político, econômico e social da no período de 1980 foi a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentado como plataforma prioritária do governo da chamada Nova República, que se seguiu ao fim do regime militar (MEDEIROS, 2002).

Este Plano recebeu o apoio da CONTAG e a oposição do MST e da CUT, no âmbito dos atores favoráveis à reforma agrária. Mas, teve uma imensa oposição dos representantes das elites agrárias, que criaram uma nova organização, a União Democrática Ruralista (UDR), cujo principal objetivo era evitar a aprovação do plano, ganhar espaço na mídia contra a reforma agrária, combater as ocupações de terras lideradas pelo MST, e de influenciar a Assembleia Constituinte na defesa do direito de propriedade da terra e no bloqueio da criação de canais constitucionais capazes de viabilizar uma ampla reforma agrária.

O PNRA foi abandonado pelo governo da Nova República e articulação das elites agrárias no combate ao Plano foi crucial para impedir o avanço de propostas de reforma agrária mais consistente e abrangentes na Constituinte e para dificultar tentativas futuras de implementá-las.

Com o aumento da crise econômica, na década de 1980, ocorrida por meio da aceleração inflacionária, do fracasso dos planos de estabilização, e da crise financeira do

Estado, a capacidade e a disposição de intervenção do governo por meio de políticas públicas foi sendo gradativamente minada, tanto no aspecto operacional, como no ideologicamente, de modo que a política agrícola posta em prática na década de 1980 foi inviabilizada quase integralmente no final do período

#### **4.3. Da década de 1990 até os dias de hoje**

O ano de 1990 inicia com uma crise agrícola. Embora o Plano Cruzado tenha tido consequências positivas sobre os investimentos e provocado uma euforia agrícola em 1986, o fracasso da série de planos de estabilização posteriores criou uma enorme instabilidade nas expectativas dos agentes econômicos e gerou comportamento especulativo quanto aos estoques e ativos agropecuários, intensificando o caráter especulativo da formação de preços das *commodities* agrícolas, o que resultou ajudado por outros fatores, nessa crise.

Para Delgado (2010), o agravamento da crise financeira do Estado e o aumento das taxas de juros ocorridas no final de 1980 levaram ao colapso da política de preço mínimos executado no período, pois tornaram excessivamente caro e difícil de ser financiado o carregamento de estoque de produtos agrícolas realizado pelo governo. Além disso, a partir de 1988, sucedeu uma valorização de câmbio real, que se estendeu pela década de 1990, neutralizando outro instrumento de política econômica de significativa relevância para agricultura nos anos 1980.

Ademais, começou em 1987/1988, o processo de desmonte da política pública de regulação do Complexo Trigo no Brasil. Abrindo-se a porta para o abandono do sistema de política agrícola baseado na coordenação do mercado interno e na intervenção direta nos mercados agrícolas e para opção por uma estratégia de liberação de mercados e de privatização de instrumentos de política, que veio a ser implementada ao longo década de 1990 (governo Collor e primeiro governo de Fernando Henrique), com efeitos negativos para agricultura, principalmente, para agricultura familiar (DELGADO, 2010).

De acordo com Delgado (2010), o comportamento da agricultura e, em particular a agricultura familiar (para o mercado interno), nesse período, foi influenciado principalmente por três medidas distintas de política econômica. A primeira foi a liberalização comercial e desmonte do modelo de intervenção do Estado na agricultura que prevaleceu até a década de 1980. Isso significou, entre outras medidas: (1) a enorme redução do volume de recursos aplicados nas principais políticas agrícolas; (2) a liquidação da política governamental de estoques públicos de alimentos, que foram reduzidos cerca de 85% em 5 anos; (3) a queda considerável das tarifas de importação de produtos alimentares e do algodão (a diminuição

das tarifas de importação no período 1989/1997 foi de 35% para o arroz, 48% para o feijão, 53% para o leite, 71% para o algodão, 48% para o trigo, etc).

A segunda foi a adoção do Plano Real em 1994, que levou uma queda real do setor agrícola de cerca de 20% a 30% no primeiro semestre de 1995, e teve como efeitos adicionais: (i) o grande aumento dos custos financeiros dos agricultores (devido à elevação das taxas de juros e à escassez de crédito); (ii) um impacto depressivo direto e significativo na formação de preços dos principais produtos agrícolas.

A terceira foi a considerável valorização da taxa de câmbio até 1998, agregada ao grande volume de recursos disponíveis no sistema financeiro internacional e a taxas de juros domésticas bastante elevadas, três componentes fundamentais da implementação do programa de estabilização do real e que contribuíram para explicar seu relativo sucesso. A consequência suplementar sobre a agricultura foi o grande incentivo ao aumento das importações (que se tornaram, além disso, um grande negócio financeiro em função do diferencial de custos entre os empréstimos externos e internos, e correspondente desestímulo às exportações). Nesse sentido, o valor total das exportações agrícolas passou de US\$ 2,4 bilhões, em 1990, para US\$ 5 bilhões, em 1994, e US\$ 6,8 bilhões, em 1996, uma situação nunca vista na história da economia brasileira (SOARES, ROMANO, DELGADO, 2004: 12).

Dois outros efeitos da política de liberalização comercial sobre a agricultura merecem ser mencionados. O primeiro é que a evolução dos preços reais recebidos pelos agricultores foi extremamente desfavorável, durante a década de 1990, sendo que a maior penalização recaiu sobre os agricultores familiares, cujos produtos apresentaram uma taxa média anual de redução de preços reais quase o dobro da dos preços reais dos produtos da agricultura patronal (MELO, 2001).

Para Soares, Romano e Delgado (2004, p. 4), esse fato explica porque a produção total de feijão e de arroz tenha permanecido estagnada na década, enquanto a produção de trigo reduziu-se de uma média bianual de 6 milhões de toneladas, em 1987/1999, o restituiu a dependência do consumo interno de trigo das importações. Conforme Melo (2001), no caso da agricultura patronal os efeitos nocivos da política macroeconômica foram parcialmente compensados pelo comportamento favorável dos preços internacionais de alguns produtos (soja, açúcar, suco de laranja e café). Já no caso da agricultura familiar, esses efeitos negativos foram amplificados pela reduzida elevação do mercado interno para seus produtos, consequência do baixo crescimento da economia e do emprego urbano.

Esse desastroso “ajuste ultraliberal” fomentado pelo primeiro governo FHC – que além dos efeitos maléficos sobre a agricultura, como vimos, promoveu a privatização de parte do setor produtivo estatal e aumentou o endividamento externo – entrou em colapso com a crise de liquidez internacional ocorrida no final de 1998,

a qual afetou pesadamente a economia brasileira, provocando fuga de capitais e exigindo uma nova mudança na política cambial e na política de ajustamento externo. A política econômica do segundo governo de FHC, à semelhança do que ocorreu na década de 1980, voltou então, a enfatizar a estratégia de geração de grandes e crescentes saldos na balança comercial, para enfrentar a deterioração da conta de transações correntes do balanço de pagamentos decorrente da política de endividamento externo priorizado no primeiro governo (DELGADO, 2010, p. 48).

Portanto, como na década de 1980, os setores agroexportadores foram estimulados a desempenhar esse papel e o chamado agronegócio passou a ser prioridade da política econômica doméstica. De acordo com Delgado (2010) ocorre um verdadeiro “relançamento” do agronegócio a partir de 1999, incentivadas por algumas medidas importantes de política, tais como: um programa prioritário de investimentos em infraestrutura territorial, objetivando a incorporação de novos espaços territoriais, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; a reorganização da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), para gerir o sistema de pesquisa público de pesquisa em maior concordância com as empresas multinacionais; a frouxidão da política fundiária, isto é, sua incapacidade de fiscalizar e regular o mercado de terras, deixando fora de controle terras devolutas; a desvalorização da taxa de câmbio, tornando o agronegócio novamente competitivo no comércio internacional.

Devido a uma conjuntura favorável de preços no mercado internacional, principalmente para a soja, o “relançamento” do agronegócio levou a um crescimento do PIB agrícola de cerca 4,6% ao ano, em média, no período 2000/2003, bem acima das taxas médias anuais do PIB total e PIB industrial, de 1,8% e 1,5%, respectivamente. Nesse cenário, a produção de soja cresceu de modo extraordinário atingindo 38 milhões de toneladas, em 2001, 42 milhões, em 2002, e 52 milhões, em 2003, de tal maneira que soja e milho passaram a representar 80% do total de grãos no país em 2003 (DELGADO, 2010, p. 49)).

Nesse período, é possível afirmar que o Brasil conquistou uma condição de grande comercializador mundial de produtos agroalimentares nesse período, mas que foi acompanhado por um processo crescente de monoculturação da produção de grãos e de dependência exagerada da pauta de exportação da produção de grãos e de dependência exagerada da pauta de exportação agrícolas do complexo de soja ( DELGADO, 2010).

Para Delgado (2010), o projeto neoliberal, em relação ao rural e à agricultura, em particular, incentivou o aumento da produção para exportação, por meio de políticas públicas e de outras vantagens governamentais, de modo a viabilizar a obtenção contínua de superávits crescentes na balança comercial, em função da exigência de gerir a conta de transações correntes do balanço de pagamento do país , tornando uma questão prioritária de política, a partir da década de 1980, por causa dos desequilíbrios provocados pelo endividamento

externo, pela abertura progressiva da economia à globalização, pela instabilidade conjuntural características da liberdade de movimentos dos capitais internacionais, pós anos 19980, e pelo comportamento dos preços internacionais das *commodities* agrícolas.

Por outro lado, no mundo do trabalho no meio rural, as intensas transformações ocorridas no período de 1970 e 1980, não apenas nas relações econômicas e sociais, mais principalmente na reflexão sobre o significado da modernização agrícola e da multidimensionalidade de seus efeitos, provocaram uma significativa diferenciação das categorias sociais existentes, que passaram a reivindicar identidades próprias e a se constituir como atores políticos diversificados no contexto nacional.

Nesse sentido, das novas identidades surgidas, três ganharam importância política ao dos anos 1990, os assentados, os “sem-terra” e “agricultores familiares” devido a intensidade e abrangência das tensões e das lutas sociais existentes, do avanço da crítica intelectual e política, ao modelo dominante de modernização e da consciência crescente de que o fortalecimento desses movimentos sociais e o atendimento das demandas de seus representados exigiam entrar intensamente na disputa pelos recursos públicos administrados pelo Estado por meio de políticas públicas.

Assim, segundo Delgado (2010), os sem-terra e os assentados são identidades sociais que se forjaram mais diretamente na reivindicação pela reforma agrária entendida como uma transformação política, econômica e social indispensável para a democratização do campo e para a mudança do padrão de modernização predominante.

A outra identidade social rural importante, que aparece na década de 1990, é a de agricultores familiares, que vem substituir a de “pequenos produtores”, dominante nos anos de 1980. Segundo Medeiros (2001 apud Delgado, 2010), algumas razões para isso são: a perda de relevância política dos assalariados rurais; a maior complexidade social e política dos pequenos agricultores, tanto em termos de suas demandas e mobilizações como de suas lideranças, que passam a ganhar maior peso no sindicalismo em todo o país, através principalmente das chamadas oposições sindicais; a progressiva decepção com a modernização da agricultura e sua incapacidade de atender às demandas desses agricultores, bem como de várias questões correlatas, como tecnologias alternativas, da organização da produtiva, da comercialização, da agroindustrialização, do meio ambiente, e outros, o que acelerou a percepção da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento; a intensificação da reflexão intelectual e do debate sobre a permanência, o significado e a importância econômica e social da agricultura familiar para um desenvolvimento rural mais democrático e inclusivo, tomando principalmente como referência o conhecimento da

experiência europeia, que muitas assessorias e lideranças sindicais passaram a ter acesso através de intercâmbios promovidos pela Igreja Católica e Luterana e por ONGs (DELGADO, 2010, p. 55).

Ademais, a categoria agricultor familiar passou a ser colocada no centro do debate sobre políticas públicas para o campo, dando uma nova perspectiva e novos significados a temas relativos à produção, escolha de técnicas, comercialização, preços e créditos, associativismo, meio ambiente etc., também, ganha relevância e urgência política, principalmente para o movimento sindical, a proposta de construção de um “projeto alternativo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar” que, pela primeira vez em todo país, afirma a possibilidade de um projeto alternativo (à modernização conservadora e ao agronegócio) de desenvolvimento baseado na agricultura familiar.

Assim, corroborando com Delgado (2010), em função do contexto acima descrito, na década de 1990, os movimentos pela reforma agrária e pela construção de um modelo alternativo de desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar e o surgimento das identidades rurais de sem-terra, assentados e agricultor familiar são os portadores politicamente mais importante do projeto democratizante no meio rural brasileiro que vão disputar com o agronegócio o reconhecimento do Estado como interlocutores privilegiados no debate em torno das políticas públicas para o meio rural e a hegemonia na construção de propostas de desenvolvimento para o campo. Apesar da grande força política do agronegócio, o projeto democratizante no meio rural, não pode ser subestimado, inclusive em sua capacidade de influenciar progressivamente as políticas públicas, prova disso, por exemplo, a criação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, uma conquista fundamental para o reconhecimento da importância nacional dos agricultores familiares, e a implementação a partir de 1992, do sistema de Previdência Social Rural, universalizando direitos sociais previstos na Constituição de 1988, com grande impacto econômico e social entre os agricultores familiares.

Portanto, recebemos da década de 1990 uma disputa por proposta de desenvolvimento, políticas públicas e significados entre dois projetos políticos alternativos, o projeto neoliberal do agronegócio, pautado principalmente pelo crescimento da agricultura de exportação estruturalmente complementar ao “ajustamento constrangido à globalização”, e o projeto democratizante, representado inicialmente no meio rural pela proposta de reforma agrária e de desenvolvimento rural fundado na agricultura familiar, mas que deverá incorporar posteriormente novos sujeitos e propostas, e que é pautado, entre outros elementos, pela afirmação da expansão da agricultura de mercado interno, do reconhecimento dos direitos

sociais das populações rurais, da democratização do acesso às políticas públicas e do objetivo fundamental da segurança alimentar e nutricional da população brasileira (DELGADO, 2010).

#### **4.4. O governo Lula e o meio rural**

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para presidente do país, em 2003, representou uma clara conquista do projeto político democratizante, pois, se tratava de um sindicalista dos anos 1980, fundador e candidato histórico do Partido dos Trabalhadores (PT), apoiados pelos movimentos sociais urbanos e rurais, todos os sujeitos relevantes desse projeto. Mas, os compromissos de campanha, a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, a composição ministerial, a bancada de apoio no Congresso e a política macroeconômica adotada indicaram, desde o início, que o novo governo não iria promover um rompimento com projeto neoliberal da magnitude que se esperava, não obstante a mudança de rumo empreendida em relação ao reforço do papel do Estado na economia, o maior controle da abertura externa, a revalorização das empresas estatais e a recusa em dar continuidade as privatizações.

O objetivo nesse subitem não é realizar uma análise profunda do governo Lula em relação ao meio rural com os detalhes que fizemos na consideração dos períodos anteriores. Mas, sugerir alguns elementos que representam continuidades do governo com o projeto neoliberal, assim como sublinhar outras medidas do governo que significam a abertura de claras janelas de oportunidades para o avanço do projeto democratizante no meio rural. Essa perspectiva de criar oportunidades para o avanço do projeto democratizante sem promover rupturas significativas com o projeto neoliberal foi uma das características da complexidade do governo Lula, **cujos resultados estamos vendo no atual momento político** (grifos meu). Todavia, foi nesta onda de oportunidades criadas para avançar o projeto democratizante que foram feitas muitas tentativas para avançar na redefinição do significado tanto do conceito de rural, como da noção de desenvolvimento rural sustentável.

Entre os elementos que configuram a continuidade do Governo Lula com o projeto neoliberal, principalmente em relação à agricultura familiar e o meio rural, segundo Delgado destacam-se:

- 1) A manutenção pelo menos em parte, do “ajustamento constrangido à globalização”, principalmente no primeiro governo, com uma política macroeconômica que manteve a relativa contenção dos gastos governamentais; a restrição da oferta monetária associada a elevadas taxas de juros; o monitoramento da taxa de câmbio, alternando desvalorização e valorização, com um olhar na balança de pagamentos e outro na inflação; e abertura da economia e o livre movimento de capitais.

- 2) A importância do agronegócio continuou intocada na economia e na política brasileiras, de maneira que, não obstante as importantes mudanças ocorridas na política externa brasileira, o agronegócio continuou determinando a agenda de negociações comerciais internacionais sobre agricultura no Brasil.
- 3) A influência do agronegócio na economia, na política e no próprio governo foi determinante para a decisão governamental de permitir o crescimento da produção de produtos transgênicos, especialmente da soja, não obstante a vigorosa oposição de todos os movimentos sociais do campo e inúmeras ONGs.
- 4) De maneira geral, a continuidade do aumento da produção de produtos agropecuários de exportação, nos dois governos Lula, e a liderança gigantesca do agronegócio nesse processo, praticamente eliminando qualquer preocupação mais consistente e permanente por parte do governo com a mudança do padrão predominante de modernização da agricultura, não obstante sua preocupação anunciada com redefinição das desigualdades no campo, a partir da inclusão de agricultores até aqui excluídos do processo de modernização.
- 5) A inflexão da importância assumida pela reforma agrária no segundo mandato do governo Lula, quando o tema perde prestígio dentro do governo. O número de famílias assentadas caiu bruscamente desde 2005 (seu ápice no Governo Lula), passando de 101 mil famílias para 87,5 mil, em 2006; 29 mil, em 2007; e 21,5, em 2008 (dados do INCRA apud Delgado). Ademais, o governo Lula praticamente desistiu do mecanismo de desapropriação de terras para a reforma agrária, pois a participação das terras desapropriadas no total das terras arrecadadas para reforma agrária caiu de 40% no governo FHC para 5% no primeiro Governo Lula” (DELGADO, 2010, p.59-63).

Ademais, o Governo Lula, também abriu um conjunto importante de oportunidades para o aperfeiçoamento e consolidação do projeto democratizante no meio rural. Delgado, lista algumas dessas oportunidades abertas:

- 1) A eleição de Lula representou um grande estímulo para a mobilização da sociedade civil em torno da concepção de democracia participativa e para criação de novos espaços públicos de participação em diversas áreas (segurança alimentar e nutricional, cidades, meio ambiente, saúde, desenvolvimento rural sustentável e solidários etc.) que ocorrem por meio da convocação de conferência municipais, estaduais, e nacionais nessas áreas temáticas.

- 2) A política social e de distribuição de renda do governo Lula foi um dos pontos fortes que fortaleceu o projeto democratizante, tanto nas cidades como no campo. O Programa Bolsa Família melhorou as condições de vida das parcelas mais desprotegidas da população e, ao mesmo tempo, quando acrescidos aos benefícios da previdência social rural e de outras políticas destinadas aos agricultores familiares, propiciou a revitalização de pequenas cidades e comunidades rurais no interior do Brasil, em especial no Nordeste, aumentando a renda, o emprego e o consumo das suas populações.
- 3) O aumento do salário mínimo real durante o Governo Lula, juntamente com a continuidade do processo de desconcentração regional da produção (industrial e agrícola) nacional estimulou não apenas a retomada do crescimento econômico a partir de 2007, mas uma mudança no padrão de crescimento.
- 4) O Governo Lula constituiu um aparato governamental mais consistente e abrangente de apoio à agricultura familiar e outras populações e povos do meio rural com relação às políticas de desenvolvimento rural baseada na agricultura familiar destacam-se os seguintes pontos: a) revitalização e o aumento extraordinário da disponibilidade de recursos e nacionalização do PRONAF. Embora os agricultores familiares mais tecnificados e integrados aos mercados tenham sido o público alvo, tradicional do programa desde sua criação, houve, a partir de 2003, uma elevação do acesso ao programa por parte de agricultores mais pauperizados, em todas as regiões do país. Vale destacar, o esforço realizado pelo governo para criar linhas especiais de crédito para grupos de baixa renda (PRONAF B, microcrédito), PRONAF A para assentados, mulheres, jovens, agroindústria, agroecologia, agroflorestal, entre outros; b) foi criado o plano safra para agricultura familiar por iniciativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Este é mais um elemento de reconhecimento da importância e da complexidade da agricultura familiar na agricultura brasileira, o plano safra representa uma tentativa de planejar anualmente o apoio a produção desse tipo de agricultura, orientando a articulação das diversas ações governamentais a respeito – crédito, preços mínimos, garantia de aquisição, seguro agrícola, assistência técnica, entre outros; c) foi constituída uma política nacional de reestruturação do programa de assistência técnica e de extensão rural para os agricultores familiares, quilombolas, assentados, pescadores artesanais, povos indígenas e outros públicos do MDA; d) foi criado pela Companhia Nacional de

Abastecimento (CONAB), do Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que buscou complementar o PRONAF, com a comercialização e aquisição dos produtos produzidos pelos agricultores familiares, circunscritas, ainda, aos produtos alimentares.

- 5) A recriação do CONSEA pelo Governo Lula, depois de sua extinção pelo Governo FHC, após um curto período de vida durante o governo de transição de Itamar Franco, foi outra janela importante.
- 6) E por último, sem querer esgotar esta lista, cabe ressaltar, que a adoção pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de uma política de desenvolvimento rural territorial vem atender a uma demanda de representações de movimentos sociais, de ONGs, de intelectuais, e de técnicos governamentais comprometidos com a concepção e formulação de estratégias de desenvolvimento para o meio rural, desde antes do Governo Lula” (DELGADO, 2010, p.63-69).

Nas duas últimas décadas o debate sobre novas ruralidades ganha força na Europa e América Latina, principalmente em oposição ao discurso de que o rural estaria fadado ao fim com o desenvolvimento do mundo capitalista.

No Brasil, o que observa é que, apesar de sempre continuar com ideia de modernização da agricultura e de se manter ainda uma visão bastante setorial do mundo rural, existe uma diferença especialmente a partir dos anos de 1990, que é a interação dos agricultores familiares na execução de programas públicos. Nesse período surgiram diferentes espaços de diálogo e de participação, assim como novos temas, tais como, abordagem territorial que surge como possibilidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir desse novo. Ao mesmo tempo em que surge como reposta, também contribui para valorizar o espaço rural como importante para se pensar o desenvolvimento do país.

## **5. A ABOARDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL**

As mudanças que ocorreram a partir do término da década de 1980 no meio rural brasileiro, trouxeram novos temas ao debate. A discussão no momento atual não se encontra mais centrada apenas nas potencialidades do setor agropecuário, mas caminha no sentido de se compreender a variedade de processos geográficos, econômicos, políticos, sociais e ecológicos que têm diferenciado o espaço rural.

O enfoque territorial diante da diversidade de posições busca qualificar a discussão sobre o rural por meio da apreciação das dinâmicas sociais espaciais de um grupo. Conforme Blume (2004), isso implica em lidar com novas perspectivas e novas técnicas de análise que proporcionem ampliar o entendimento do espaço rural, tanto no sentido de melhor precisar o que é, quanto no sentido de indicar onde se localiza, o seu “lugar” no espaço nacional. Esta

sugestão não é uma tarefa de fácil execução, pois, preencher as duas indagações, concomitantemente, implica em confiar em uma mesma posição, uma abordagem que seja ao mesmo tempo conceitual e prática.

Assim, tem-se procurado através da abordagem territorial uma nova solução para este desafio. A inclusão da abordagem territorial como um novo enfoque para os problemas do rural não se constitui num fato novo, pois esta já vem sendo desenvolvida e utilizada desde o início da década de 1990.

Para Shiavinatto (2013, p. 60), a abordagem territorial, tanto do ponto de vista cognitivo como político, tem ganhado relevância nas últimas décadas, muito em função da crise relacionada aos programas de desenvolvimento centralizados que não trouxeram os resultados desejados. Mas, também, porque estudos e pesquisas<sup>5</sup> têm demonstrado evidências de um processo de redescoberta das territorialidades de determinadas regiões.

Porém esses estudos não têm se aprofundado sobre os potenciais desta abordagem e quais seus significados (SHIAVINATTO, 20013). O os resultados dos programas de pesquisa demonstram é que quanto mais diversificada e desconcentrada a distribuição dos trunfos sociais e ambientais, maiores as possibilidades de interação social na direção de uma dinamização econômica e da coesão social. Ou seja, maiores as vantagens de um território num processo de desenvolvimento (FAVARETO, 2007).

De acordo com Shiavinatto (2013), a ideia de território utilizada nos estudos rurais significa avanços em pelo menos três grandes questões: primeiro esvazia a visão setorial do desenvolvimento, no sentido que deixa de considerar a agricultura o único setor. A visão de território vai muito além dos limites físicos de região, incluindo a noção de espaço de relações sociais, realçando o papel dos agentes sociais e suas organizações. Território é um espaço de diversas atividades e diferentes agentes e, assim a dinâmica territorial pode revelar recursos inéditos, pois novas configurações e novos conhecimentos podem ser produzidos. Segundo coloca como ponto central a importância do tema da governança social e seus mecanismos de funcionamento. As relações ente os municípios e as organizações existentes num território podem reforçar a noção de cooperação entre as diferentes forças sociais. Terceiro entendendo território como o **“resultado da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais em que se apoia sua produção”** (ABRAMOVAY, 2006, p. 2, grifo meu), esta abordagem coloca em relevo uma nova relação entre sociedade e natureza.

---

5 Estudos sobre a industrialização difusa (terceira Itália) de Bagnasco (1977), Brusco (1996); “Rural development in the USA”, Galston & Baehler (1995), estudam as áreas rurais dos Estados Unidos, analisando as vantagens comparativas das áreas rurais e o “Dora Project: dynamics of rural areas”, Universidade de Aberdeen, sobre a diferenciação econômica das áreas rurais europeias.

Neste capítulo, a ideia é compreender como esta abordagem surgiu e em que contexto, para assim, entender seu significado e seu potencial como indutor de processos de desenvolvimento. Além disso, o capítulo introduz a discussão sobre participação, território e desenvolvimento enquanto categorias estruturantes da política de desenvolvimento territorial, apresentando os principais conceitos e pressupostos dessa política, principalmente em termos de atuação/participação dos sujeitos dos territórios, elementos necessários para a análise desenvolvida nesta dissertação.

### **5.1. Significados de Territórios**

Para compreender as conjecturas da abordagem territorial de desenvolvimento, é fundamental pensar na própria ideia de território e nas particularidades inerentes ao termo. O objetivo não é discutir de forma aprofundada esse conceito, mais introduzir alguns elementos que contribuam para compreensão dos pressupostos da política de desenvolvimento territorial.

Afinal, o que é território e qual o sentido desse conceito? A noção de território é utilizada há muito tempo pela Biologia para nomear espaços geográficos de grupos de animais, mas é nas Ciências Sociais “que esta ganhou força nos últimos anos e vem sendo utilizados pelas diversas disciplinas como base teórica e conceitual para construir novos referenciais de análise, definir e redefinir novos paradigmas para o desenvolvimento” (SHIAVINATTO, 2013, p. 61).

Segundo Cazella, Bonnal e Maluf (2009), esse é um “conceito-mala” para os geógrafos, já que inseri diferentes sentidos, com diferentes concepções e abordagens utilizadas para compreender e conceituar território. De forma ampla, o território deve sempre ser considerado dentro de um determinado contexto histórico e é nessa perspectiva que se pode traçar um horizonte geral de diversos autores que abordam, dentro de suas óticas, a questão territorial e discutem esse conceito. Para Haesbaert (2004), a dimensão que é privilegiada depende principalmente dos recortes disciplinares e das problemáticas que cada autor pretende responder.

Schneider (2009) expõe uma forma adequada de síntese das abordagens do conceito de território nas Ciências Sociais. Essa separação se torna bem interessante na perspectiva de relacionar território e desenvolvimento. O mesmo aponta três linhas que relacionam: 1) território com poder; 2) território com identidade; 3) território com região. Esses olhares não são excludentes, podendo ser complementares em muitos sentidos.

A primeira vertente relaciona território com poder, mais precisamente como espaços de dominação. A definição baseada nas relações de espaço – poder tem como vínculo mais tradicional a associação entre território e os fundamentos materiais do Estado

(SHIAVINATTO, 2013). Freund (1977) relaciona território e atividade política. Segundo esse autor, toda atividade política se define primeiramente, por se desenvolver em um território.

Assim, território é compreendido como espaço de poder instituído. Logo, pode-se dizer que território é um povo, uma população que vive em uma determinada área geográfica e que tem um Estado que exerce poder sobre esse território em nome desse povo (ARAUJO, 2003).

Ratzel (1990) compreende o território como uma parcela do espaço, delimitada, com ou sem a presença do homem; com ou sem modificações provocadas pelos povos e com ou sem presença do Estado, revelando significados da ciência geográfica e do território em seu período de vida e estudo.

Para Shiavinatto (2013) houve um acréscimo desse conceito para além da associação entre território e Estado. Surge a ideia de movimento e de vínculo entre mundo material e ideal. A ideia de poder é múltipla e pode se manifestar de várias formas e vinda de diversos atores sociais, sempre na intenção de dominação do espaço. Desse modo, território é o espaço determinado e delimitado por e a partir das relações de poder (SOUZA, 1995)

Noutra perspectiva, Michel Foucault compreende o poder como conjunto relações variáveis e multiformes; é exercido e se constitui na relação, historicamente. Existe poder sem o rei:

Com poder não quero dizer o 'o poder', como conjunto de instituições e de aparatos que garantem a submissão dos cidadãos em um determinado Estado. (...) Com o termo poder me parece que se deve entender a multiplicidade de relações de forças inerentes ao campo no qual se exercitam (...); o jogo que, através de lutas incessantes, transforma-o, reforça-o, inverte-o; o apoio que estas relações de forças encontram umas nas outras (...) (FOUCAULT, 1978, p.82).

Para Saquet (2015), o poder é produzido nas relações, em cada instante; não é uma instituição, mas o nome que se dá a uma situação complexa da vida em sociedade. Nesse sentido, Foucault estabelece que:

o poder não é alguma coisa que adquire (...); o poder se exercita a partir de inumeráveis pontos e no jogo de relações desiguais e móveis; as relações de poder não estão em posição de exterioridade com relação a outros tipos de relações (processos econômicos, relações de conhecimento, relações sexuais), mais são imanentes (...) têm, onde estão presentes, um papel diretamente produtivo; o poder vem de baixo (...) é preciso imaginar que as relações de força que se formam e operam nos aparatos de produção, nas famílias, nos grupos restritos, nas instituições, servem de suporte a amplos efeitos que percorrem o conjunto da sociedade (...); as relações de poder são, contemporaneamente, intencional e não subjetivas (...); onde há poder há resistências (...). Isto significa o caráter estritamente relacional das relações de poder (...) (FOUCAULT, 1978, p. 83-85).

Conforme Saquet (2015, p.32-33), o poder significa, nessa perspectiva, relações conflituosa e heterogênea, variáveis, intencionalidade; relações de forças que extrapolam a atuação do Estado e envolvem e estão envolvidas em outros processos da vida cotidiana, como família, as universidades, a igreja o lugar de trabalho etc. Segundo ele, o

desvendamento das relações de poder e da ideologia se faz fundamental porque, nesta, age-se na orientação e constituição do eu, do indivíduo integrando-o à dinâmica socioespacial através das mais distintas atividades da vida em sociedade. A ideologia molda comportamentos e atitudes, condiciona normas e regras e vice-versa. O território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume diversos significados, a partir de territorialidades plurais, complexas e em unidades. E esta é uma questão imprescindível, que marcou a redescoberta do conceito de território sob novas leituras e interpretações: mudam os significados de territórios conforme se altera a compreensão das relações de poder.

Ainda de acordo com Saquet (idem),

o poder é inerente às relações sociais, substantivam o campo de poder. O Poder não estar presente nas ações do Estado, das instituições, das empresas.. enfim, em relações sociais que se efetivam na vida cotidiana, visando ao controle e à dominação sobre os homens e *coisas*, ou seja, o que Claude Raffestin denomina de trunfos do poder. É uma abordagem também multidimensional das relações de poder que se traduz numa compreensão múltipla do território e da territorialidade (SAQUET, 2015, p.33).

De acordo com esse autor, as relações de poder são um componente indispensável na efetivação de um território: “o campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações” (RAFFESTIN, 1993, p. 53). Desse modo, são essas relações que cristalizam o território e as territorialidades: “o território (...) é a cena do poder e o lugar de todas as relações (...)” (idem, p.58). “O território é um lugar de relações a partir da apropriação e produção do espaço geográfico, como o uso de energia e informação, assumindo, desta maneira, um *novo* significado, mas sempre ligado ao controle e à determinação social”. (SAQUET, 2015, p. 34).

A segunda vertente associa território como espaço de identidade. Nessa visão o aspecto principal é a identidade e o sentido de pertencimento ao lugar, ao território. Desta forma, o território re-valoriza a dimensão local e reforça a sua dimensão enquanto representação e valor simbólico.

Nessa concepção, o território é visto como um construtor de identidade e de criação de códigos e normas que criam relações sociais entre os indivíduos que ocupam um determinado espaço e compartilham valores e sentimentos de pertencimento a um local e ou a um grupo (SCHNEIDER, 2009). Destarte, o território se constrói por meio da identidade dos indivíduos em relação ao espaço que ocupam e utilizam (SAYAGO, et al, 2006). Todos estudiosos que utilizam o termo território sob essa perspectiva têm um foco principalmente na teoria do capital social.

A origem do termo capital social vem dos textos de Bourdieu (1980) e Coleman (1990), mas se tornou bastante conhecido a partir dos estudos de Putnam (1996). É necessário

deixar claro a diferença entre o conceito utilizado por Bourdieu e por Coleman e Putnam. Bourdieu utiliza a noção de capital social como elemento individual. O capital social de um agente depende da rede de relações que ele pode mobilizar. Segundo ele, onde existe mais capital social há melhor aproveitamento dos recursos econômicos e das habilidades humanas. Já Coleman e Putnam utilizam o termo capital social para se referir as relações sociais que permitem a um grupo ou coletividade potencializar o uso de seus recursos econômicos e humanos.

Putnam (1996, p.177), conceitua o termo capital social como “... *características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas*”. Segundo este autor, o importante é base cultural, o enraizamento histórico do processo de institucionalização. Portanto, para ter capital social é preciso ter uma base cultural natural. Ainda de acordo com Putnam, o capital social é elemento decisivo no desenvolvimento.

Para Evans (1993), o capital social pode ser criado, desde que existam organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos, alternativas possíveis. Neste sentido, torna-se indispensável uma ação efetiva do Estado para apoiar e incentivar a criação e fortalecimento deste tipo de capital.

Capital social significa relações sociais institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. Estas relações sociais são institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (SHIAVINATTO, 2013, p. 64).

No entanto, existem críticas ao termo capital social. E uma delas é que ele não reflete toda a complexidade das relações sociais. O civismo não é necessariamente virtuoso. Isto é, não é este o fator mais importante do desenvolvimento institucional. O capital social depende das estruturas das interações sociais e do contexto sócio-político-econômico e não só de história-cultural das comunidades (SHIAVINATTO, 2013).

Segundo Shiavinatto (idem), tem se dado grande ênfase aos termos: participação, empoderamento e descentralização, sendo todos associados com a ideia de sociedade civil e capital social. Estas noções têm sido destacadas principalmente por Agências Internacionais de desenvolvimento como a grande solução para resolução dos problemas coletivos e o rumo para o desenvolvimento. No entanto, o uso do termo capital social e os termos associados a esta noção pode ser perigosa se mal utilizada. A utilização errada e descontextualizada desta noção faz com que possam ser encobertas a natureza e os efeitos das relações de poder e ignorados os conflitos de ideias e de interesses. “*as relações são muito mais complexas e*

*dependem de outros elementos fundamentais, tais como o contexto em que se desenvolve este capital social”* (SHIAVINATTO, 2013, p. 64-65, grifo meu).

A terceira vertente associa território com região. “Essa linha é muito utilizada pela economia regional, planejamento regional e geografia do desenvolvimento” (SHIAVINATTO, 2013, p.65). Ainda de acordo com essa autora, “Perroux foi um dos responsáveis em utilizar a noção de região como espaço que possui uma dinâmica econômica e social definida. Os seus estudos demonstram em que medida uma região pode ser caracterizada como polo de influência e de atração devido à sua dinâmica econômica e social” (SHIAVINATTO, 2013, p.65).

Para Schneider (2009), a associação do termo território a ideia de região aconteceu a partir do final de década de 1970 e durante os anos 1980, com o surgimento do que passou a se chamar de novo regionalismo. Conforme Shiavinatto (2013), esse novo regionalismo apresenta perspectiva analíticas sobre as possibilidades do desenvolvimento de territórios na fase do capitalismo pós-fordista. “Questões como desenvolvimento regional, inovação territorial, processo de localização, enraizamento social e cultural (*embeddedness*) são temas prioritários” (idem, p. 65).

Ainda de acordo com essa autora,

As duas maiores preocupações dessa perspectiva são explicar os padrões de desenvolvimento das regiões a partir do modo como se articulam as forças locais e como se organizam os recursos nelas existentes (Krugman, 1998) e a explicação dos processos de organização dos distritos industriais neo marshallianos, que se utiliza das ideias de processos locais de desenvolvimento e de inovação, dando importância ao papel dos territórios como espaços de aprendizagem coletiva (MAILLAT, 1995). Assim, essas ideias tornam-se elementos fundamentais para a compreensão das decisões dos atores como resultado de processos de aprendizagem coletiva. Dessa vertente surgem as abordagens de sistemas produtivos locais, desenvolvimento endógeno e as ideias de bases territoriais econômicas de desenvolvimento (região de dominação de origem) (SHIVIANATTO, 2013, p. 65-66).

Haesbaert (2004) sintetiza que existem três vertentes básicas sobre as diferentes noções de território. A primeira é a política – quando se refere às relações de espaço e poder no geral – ou jurídico-política – quando se refere também a todas as relações espaço-poder institucionalizado. “Essa seria a concepção mais difundida, na qual o território é visto, como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder que, muitas vezes, é associado ao poder político do Estado” (ROCHA, 2010, p. 40).

A segunda é a cultural ou simbólica-cultural e privilegia uma dimensão simbólica e bem mais subjetiva. Nesse sentido, o território é visto, principalmente, como produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo e relação a seu espaço vivido.

A terceira é a econômica. Para Haesbaert (2004) é a menos difundida e enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas. O território é visto como uma fonte de recursos

e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho. O autor considera necessário acrescentar, também, uma interpretação mais remota, a naturalista, em que a noção de território está baseada nas relações entre sociedade e natureza, especialmente, no que se refere ao comportamento natural dos homens em relação a seu ambiente físico.

A gênese do conceito de território está associada às formulações de Friedrich Ratzel, no contexto da unificação alemã em 1871, vinculando território aos fundamentos materiais do Estado. Allières, citado por Rocha (2010), expõe um olhar jurídico da relação entre Estado e território. Para Allières, o território francês é abordado como uma invenção historicamente datada, a partir da definição e da unificação dos espaços pelo Estado absolutista e, também, da instituição de um espaço homogêneo para administração/gestão.

Desta maneira, o Estado absolutista francês,

enquanto um Estado de transição ao capitalismo, obtém coesão social e cria um laço autônomo com a sociedade civil. O Estado consegue apenas unificar o espaço; a administração o torna homogêneo. Já a revolução burguesa institucionaliza o território que emerge do próprio Estado e é a própria condição de formação desse Estado. As relações de integração do espaço e de sua comunicação interna são características funcionais da administração de organizações públicas que acompanham a construção do Estado absolutista. Dessa forma, o território homogêneo é produzido como espaço autônomo, através da aplicação de técnicas da ciência ao espaço. O território é, assim, considerado como uma invenção do poder burguês para domesticar as interações sociais e o seu movimento espacial. E é nessa base que se insere o princípio da territorialidade moderna (ROCHA, 2010, p. 41)

Ainda de acordo com Rocha,

a pertinência dos territórios próprios dos Estados-nações está corrompida. A territorialidade foi atingida na sua pretensão de definir um quadro de soberania e, também, na sua vocação de controlar de forma determinante as ações e as relações sociais. Isso é reflexo de um conjunto de estratégias – políticas, econômicas e sociais – que marcam o contexto atual, caracterizado pela internacionalização das políticas econômicas e pela lógica transnacional do mercado, e que contradizem o princípio da territorialidade. Nesse cenário, as lógicas de mobilidade sobrepõem-se às de territorialização: as empresas já não se referem, na sua estratégia, a um espaço territorial preciso, mas às posições que podem ocupar no seio de uma rede de produção.

Assim, a constituição do Estado moderno e a definição de seu território por meio dos desenhos das fronteiras e da instauração dos controles aduaneiros baseiam-se nos princípios da administração territorial da Igreja Católica. No entanto, a constituição de mercados para a distribuição das mercadorias produzidas no modo capitalista de produção e a exploração de matérias primas provoca o surgimento de uma nova territorialidade que se realiza sob a tensão das lutas de classes, na diversidade dos tecidos sociais que se consolidam depois do século XVI. (ROCHA, 2010).

Sack (1980) vê a territorialidade humana como um elemento indispensável na vida cotidiana, entendida como expressão geográfica do exercício do poder em diferentes níveis

(do pessoal ao internacional). A territorialidade enquanto expressão do poder é utilizada de diversas formas, inclusive para proteger, diferentemente do instinto sempre agressivo da territorialidade animal.

Ao discutir as relações históricas entre espaço, sociedade e tempo, Sack (1980) entende a territorialidade como tentativa de um indivíduo, ou grupo social, de influenciar e controlar pessoas, recursos e fenômenos, delimitando e efetivando o controle sobre uma área. Portanto, é o resultado das relações econômicas, políticas e culturais e, por isso, pode ocorrer de diversas maneiras. “As políticas territoriais e a propriedade privada da terra são uma das formas mais comuns de sua ocorrência” (ROCHA, 2010, p. 42).

Na visão de Raffestin (1993), o espaço é anterior ao território. Para ele, o território se forma a partir do espaço, resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível.

O território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle, portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Raffestin (1993) busca uma perspectiva multidimensional do território, baseada nas diferentes relações sociais existentes que não se limitam apenas ao exercício do poder estatal. “É o que poderia ser denominado de “essencial visível” das práticas espaciais, mesmo que esses elementos não possam ser diretamente observáveis, pois podem apenas ser ligados a decisões. É através desses sistemas de tessituras, de nós e de redes organizadas hierarquicamente que é exercido o controle, originando as relações de poder” (ROCHA, 2010, p. 43).

Para Raffestin (*idem*), em diferentes graus, em momentos diversos e em lugares variados, todos são atores sintagmáticos produzindo territórios. As ligações de poder surgem de diversos pontos, e possuem intencionalidades. Cada sujeito elabora estratégias de produção que conflitam com outras estratégias, em múltiplas relações de poder.

Conforme Haesbaert (2004), a dimensão política, para além de sua perspectiva jurídica e estatal é a que melhor responde pela conceituação de território. Para este autor, território, territorialidade é o conceito mais utilizado para enfatizar as questões de ordem simbólica-cultural. Nesse sentido, territorialidade, além da significação genérica ou sentido lato, observada como a simples qualidade de ser território, é muitas vezes compreendida em um sentido estrito como dimensão simbólica do território.

Ainda de acordo com esse autor, nessa perspectiva, se teria uma abordagem integradora de território, a partir de uma concepção em que o espaço não pode ser considerado nem estritamente natural, nem apenas político, econômico ou cultural. Logo, território só poderia ser concebido por meio de uma perspectiva integradora entre as várias dimensões sociais, desempenhando, de algum modo, o papel que coube a região como o grande conceito integrador na perspectiva da Geografia clássica.

O território é antes de tudo uma relação que envolve apropriação, domínio, identidade, pertencimento, demarcação, separação. Mesmo que nem todas essas características estejam presentes, pode-se considerar a ocorrência do seu princípio – o princípio da territorialidade (HEIDRICH, 2004).

A noção de território é retomada de forma expressiva nas últimas décadas, com sua utilização crescente em distintas políticas públicas. Segundo Rückert (2005), a recuperação do conceito resgata, por um lado, a dimensão política do espaço, mas, por outro, gera confusões conceituais tanto no seu debate quanto na sua empregabilidade. Este autor evidencia que uma noção que tem sido muito propagada é a dimensão do “uso do território”, idealizada por Berta Becker, no início dos anos 1980. Depois, Milton Santos também passou a utilizar o uso do conceito, enquanto “território usado” (por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada). De acordo com Rückert (2005), a crise do Estado desenvolvimentista tem levado a uma aproximação da geografia política de um objeto mais amplo e “flexível”, ou seja, a multidimensionalidade do poder e da gestão do território. “O uso atual do conceito de território incorpora, de forma crescente, um caráter multidimensional, destacando os múltiplos territórios e o processo de construção pelos diferentes atores das diversas territorialidades. Esse é um dos eixos centrais que norteiam algumas recentes políticas públicas, cuja base é a dimensão territorial” (ROCHA, 2010, p. 44).

Para Rocha (2010), o conceito de multiterritorialidade cria duas possibilidades de “territorialização”: por um lado, uma alternativa econômica, direcionada para a articulação do território com mercados dinâmicos; por outro lado, uma alternativa institucional, associada com a relação dos atores locais entre si e com os agentes externos. É nessa perspectiva institucional que o território é considerado uma construção social.

A ideia de território parece inserir diversas dimensões de um espaço geográfico, indo além do físico, do econômico, mas resultando, sobretudo, os aspectos que revelam as dimensões características dos seus próprios atores. Nesse sentido, para Cazella, Bonnal e Maluf, (2009, p. 37), o espaço-território se diferencia do espaço-lugar pela sua construção a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem. A noção de território designa, aqui, o

resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais. O território não se opõe ao espaço-lugar funcional, ele o complexifica, constituindo uma variável explicativa suplementar.

Ainda de acordo com Cazella, Bonnal e Maluf, (2009, p. 41), “[...] o território, mais que um ‘conceito-mala’, é um conceito polissêmico, cujos sentidos dependem do olhar disciplinar de quem dele se vale, como também da problemática política e social do contexto em questão”.

Tartaruga (2005, p.11), ao analisar as contribuições do conceito de território da Geografia para o debate sobre a abordagem territorial, coloca em evidência a noção de poder: “[...] em termos práticos, o território deve ser determinado a partir do reconhecimento das relações de poder projetadas no espaço entre os diversos atores”. Assim, o território é entendido como uma “construção social”, que resulta do conjunto das relações sociais existentes em um dado espaço.

## **5.2. A abordagem territorial**

No Brasil, este debate ganhou maior relevância a partir dos anos 2000, tanto em termos de políticas públicas, quanto em termos acadêmicos. A gênese deste debate se deve inicialmente a percepção das novas dinâmicas espaciais, especialmente a partir dos estudos sobre a chamada Terceira Itália. Depois, pelo redimensionamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento. Os procedimentos de descentralização das políticas públicas trouxeram entre outras questões, um olhar mais localizado dos processos de desenvolvimento. Aparece, então, a perspectiva do desenvolvimento local e territorial.

Durante muito tempo, os modelos de desenvolvimento adotado no Brasil têm se pautado pelo crescimento econômico e setorial, produzindo efeitos indesejados e imprevisíveis. Para Shiavinatto (2013), estes efeitos condicionam os padrões de destinação de recursos e investimentos e distribuição de benefícios. Essa lógica determina a distribuição espacial das atividades econômicas, a concentração territorial da população, a localização e o grau de crescimento dos centros urbanos. Isto tem gerado um processo de diferenciação regional e aumento das diferenças sociais, as desigualdades e exclusão. Portanto, uma política de desenvolvimento baseada unicamente no crescimento econômico e setorial é insuficiente para promover a melhoria da qualidade de vida da população.

Segundo Shiavinatto (2013), a estratégia de desenvolvimento regional existe já há muitos anos no Brasil. Desde meados do século XX, a política de integração nacional buscava articular o Nordeste e Norte ao processo de expansão do capital produtivo, via ocupação da Amazônia e industrialização do Nordeste. A criação das agências de desenvolvimento do

Nordeste, Norte e Centro-Oeste – Sudene, Sudam e Sudeco, respectivamente - é um exemplo de estratégia de desenvolvimento regional. Atualmente, esta estratégia regional está sendo rearticulada na perspectiva de redução das desigualdades regionais.

De acordo com Rocha (2008), o Governo Federal teve um papel importante nesta estratégia atuando através de incentivos fiscais, regulação econômica e infraestrutura, atraindo empreendimentos e capital para as Regiões mais pobres do país. A estratégia desenvolvimentista estava baseada no aporte externo de capital financeiro e infraestrutura.

Conforme Araújo (1996), com as críticas à eficiência e sustentabilidade das políticas regionais aparecem outras abordagens do desenvolvimento que ganharam força nas décadas de 1970 e 1980. É o desenvolvimento local que evidencia as potencialidades endógenas, a descentralização política e a mobilização das forças locais como fator fundamental para o processo de desenvolvimento. O espaço local tem pelo menos duas possibilidades num mundo em globalização: a inserção do local no geral ou a identificação de brechas que dão sustentabilidade ao local.

Nesta perspectiva, o governo apesar de sua relevância, não deveria atuar como agente central do desenvolvimento. A solidez desta abordagem está na forte relação entre Estado, mercado e sociedade local. Segundo Buarque (2006), o desenvolvimento da região depende muito mais das habilidades e das capacidades em transformar atributos locais em fatores de desenvolvimento socioeconômico do que das chamadas vantagens comparativas. O município seria a unidade básica do desenvolvimento local, apesar de muitos problemas e soluções extrapolarem estes limites, demandando uma abordagem mais ampla.

Na década de 2000, outras críticas foram sendo introduzidas a esta noção. A mais importante se refere a visão de que os limites municipais nem sempre são suficientes para alavancar processos de desenvolvimento, eles podem se tornar obstáculos à formação de uma rede territorial de desenvolvimento devido à cultura clientelista que predomina em diversos municípios brasileiros (ABROMOVAY, 2002).

Desta maneira, a definição de desenvolvimento local ganha nova dimensão, e passa a ser entendido como uma estratégia mais ampla baseada no conceito de território. Para Silva (2005), o desenvolvimento territorial tem como fundamento a constatação das limitações do desenvolvimento local, pois a promoção do desenvolvimento vai além dos limites municipais e a percepção de que novas institucionalidades territoriais facilitam a articulação e a cooperação de entidades públicas e sociedade civil. Ainda de acordo com esse autor, a concepção de desenvolvimento territorial, justifica-se pelas necessidades de integração de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção.

De acordo com Rocha (2010, p. 46), a “redescoberta” categoria território tem suscitado seu uso em várias áreas. Esse é, por exemplo, o caso das políticas de desenvolvimento rural, que passam a utilizar a ideia de território enquanto uma perspectiva – mais ampla – de desenvolvimento, em grande parte como uma resposta às políticas tradicionais, caracterizadas como setoriais e hierárquicas. Insere-se, nesse sentido, em um cenário de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadas, que caracterizam o Estado desenvolvimentista.

Ainda segundo Rocha,

a abordagem territorial também está estritamente relacionada com uma série de transformações que vêm ocorrendo no mundo rural, com a incorporação de novas dimensões para esse espaço, que não se limita mais à simples produção de alimentos. Lazer, turismo, moradia, preservação ambiental e mesmo a instalação de indústrias e de diversos tipos de serviços estabelecem novas dinâmicas espaciais e enfraquecem os já tênues limites que buscavam diferenciar o rural e o urbano [...] (ROCHA, 2010, p. 46)

Para Wanderley, o enfoque territorial

[...] tem como pressuposto o reconhecimento político da necessidade de integração aos processos gerais do desenvolvimento nacional e macrorregional, dos espaços e das populações, marginalizados ou excluídos, por meio da valorização dos recursos naturais, sociais e culturais de cada território, sejam eles ou não associados às atividades agrícolas. (WANDERLEY, 2000, p. 115-116).

Na concepção de Schneider e Tartaruga (2004, 10),

[...] pode-se falar em abordagem, enfoque ou perspectiva territorial quando se pretende referir a um modo de tratar fenômenos, processos, situações e contextos que ocorrem em um determinado espaço (que pode ser demarcado ou delimitado por atributos físicos, naturais, políticos ou outros) sobre o qual se produzem e se transformam. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 10)

Conforme destacam esses autores, o território passa a ser empregado como uma perspectiva de desenvolvimento, isto é, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações, que resultem em alterações do quadro existente. Portanto,

o território passa a ser visto e compreendido como a nova unidade de referência e mediação das ações do Estado e o enfoque no desenvolvimento territorial torna-se, portanto, um modo de ação que valoriza os atributos políticos e culturais das comunidades e dos atores sociais ali existentes. Governança local e participação social tornam-se, neste sentido, atributos do desenvolvimento territorial. (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 13).

A concepção de território está, assim, associada aos tipos diferentes de relações que são construídas e reconstruídas em um determinado espaço, as quais dependem de um conjunto de fatores, associados tanto aos aspectos produtivos – e às formas de uso do poder que daí decorrem – quanto aos elementos simbólicos, culturais etc (ROCHA, 2010). Logo, o desafio para a abordagem territorial é dar conta dos diferentes e complexos processos existentes de um dado espaço.

Construir uma proposta de análise territorial que seja capaz de indicar o conteúdo e a localização no espaço, simultaneamente, reveste-se de uma operação complexa que faz apelo à confinidade entre as definições analíticas e conceituais e sua

operacionalização prático-normativa. Ou seja, o desafio consiste em apresentar referências teóricas que deem suporte à noção de território e, ao mesmo tempo, sejam capazes de indicar um modo de operacionalização que permita estabelecer critérios práticos de localização e determinação de escala. (SCHNEIDER; BLUME, 2004, p. 115).

Na ideia de Schneider (2004), a abordagem territorial passa a ser um instrumento para o planejamento e a intervenção no tecido social, com base em alguma escala – local, regional, microrregional etc . Assim,

o território seria uma unidade de referência, um nível de operação e agregação, adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. O grande perigo parece estar na dificuldade em operacionalizar essa proposta de enfoque territorial. Propostas de territorialização podem não dar conta das diferentes dimensões existentes nos espaços rurais e, particularmente, das relações de poder (ROCHA, 2010, p.49).

Delgado, Bonnal e Leite (2007) ressaltam que o debate sobre o desenvolvimento territorial possui três componentes essenciais:

[...] (1) as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território; (2) a arquitetura institucional predominante – a existência e conformação de agências e arenas estatais e de esferas públicas – e sua influência sobre a forma como as políticas públicas incidem no território; e (3) os processos sociais e os mecanismos institucionais através dos quais o território se relaciona com o ‘fora do território’, com o ‘resto do mundo’. (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007, p. 22-23).

Favareto (2006), ao fazer uma análise da abordagem territorial no desenvolvimento rural questiona que esteja havendo uma efetiva transformação institucional, ao contrário, prevaleceria uma “inovação por adição” em uma eloquência do desenvolvimento territorial, com ações em que ainda persistem velhas ideias e antigos valores, como o próprio caráter setorial dos programas e das instituições. Desta maneira, predomina a tensão entre uma inercia institucional, pautada na lógica setorial das ações e dos investimentos, e um sentido territorial, e, nesse caso, intersetorial e multidimensional da nova visão de desenvolvimento (ROCHA, 2010).

As políticas de desenvolvimento territorial que vêm sendo implantadas no Brasil desde 2003, utilizam essa nova abordagem cujos pressupostos passam pela incorporação dos diversos atores do território na formulação, definição e implementação das políticas públicas. Conforme Rocha (2010, p. 50), na perspectiva do desenvolvimento rural, as políticas de desenvolvimento territorial incluem dois aspectos: primeiro uma mudança na forma de intervenção tradicional no rural, superando as visões setoriais e dicotômicas; segundo, o reconhecimento de que esse espaço é fruto de uma complexa rede de relações entre diferentes atores, cuja participação nas estratégias de desenvolvimento assume papel chave.

Ainda de acordo com Rocha (idem), esses debates sobre participação, território e desenvolvimento estão articulados na formatação da política de desenvolvimento territorial,

que pode ser chamado de uma nova “geração” de políticas de desenvolvimento territorial, em contraposição aos modelos tradicionais. Além disso, suas características essenciais são a centralidade da participação social e a descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático, aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia, entre os atores, equidade, controle social etc, isto é, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas.

### 5.3. As Políticas Públicas Territoriais no Brasil

No Brasil, já existiam políticas públicas com enfoque territorial há, pelo menos, duas décadas. Mas, foi depois de 2003 que o enfoque territorial deixou de estar associada ao espaço municipal para constituir-se em espaços intermunicipais. Nesses espaços, através do enfoque territorial, (...) “motivam-se os atores sociais locais a construir estratégias de desenvolvimento por meio de projetos eleitos, sustentados por uma concertação social viabilizada pela construção de um pacto territorial com vistas ao desenvolvimento endógeno” (ORTEGA, 2015, P. 28).

Como mostra Ortega (2015), a proposta de utilização do enfoque territorial como estratégia de políticas públicas para o desenvolvimento rural aparece, pela primeira vez, como recomendação do Banco Mundial em seu relatório anual de 1996 – *a nova visão de desenvolvimento rural (grifo meus)*, com a defesa de novos paradigmas institucionais em que se passaria de um enfoque setorial rural para o territorial.

Nesse período, prevaleciam os ideais do Consenso de Washington<sup>6</sup> e o intervencionismo estatal passou a ser abominado. Além disso, os organismos multilaterais, particularmente, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros, recomendavam a adoção de medidas de regulamentação da economia, de privatizações, maior abertura comercial, política fiscal e monetária restritiva, submissão as pressões do mercado para o pagamento da dívida pública, abandono do planejamento público.

De acordo com Ortega (2015, p.29),

nesse contexto é que propagaram-se as políticas de desenvolvimento territorial rural, a partir da indução de arranjos socioprodutivos para que, de maneira autônoma e endógena, fossem deflagradas projetos de desenvolvimento virtuosos. Nesses termos, o documento do Banco Mundial (2001) recomendava a criação de novas institucionalidades, aproveitando a sinergia cooperativa entre os atores, que propiciaria ganhos de escala, para uma nova inserção em circuitos econômicos regionais, nacional e internacional.

Vale observar que, ainda que o objetivo fosse o de construir processos de desenvolvimento, o caráter autônomo e endógeno recomendado representava uma verdadeira desobrigação do Estado de maiores responsabilidades pelo sucesso ou

---

6 O termo Consenso de Washington foi cunhado pelo economista norte-americano John Williamson, em 1989, para caracterizar as políticas de liberalização econômica promovida pelas instituições financeiras internacionais. No entanto, o seu uso transcendeu esse significado dado pelo autor e passou a ser adotado como sinônimo de neoliberalismo.

pleo fracasso de suas experiências, Em nada, portanto, essa proposta se conflitava com as políticas neoliberais recomendadas, naquele momento, pelo Consenso de Washington.

### **5.3.1. As políticas territoriais rurais no governo de FHC**

A primeira experiência de política pública de uso do enfoque territorial rural no Brasil está vinculada a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), através do decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. Esse programa tinha como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, crescendo sua capacidade produtiva, gerando emprego e melhorando sua renda. O programa oferecia aos agricultores familiares linha de crédito direto e linha de crédito para capacitação, além dessas linhas de créditos, foi criada outra, denominada de “Infraestrutura” e Serviços, que pode ser caracterizada como sendo um primeiro modelo de política territorial no Brasil.

Os municípios selecionados, pouco mais de mil, para que fossem selecionados, tinham que ter forte presença da agricultura familiar, e deveriam constituir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cmdrs) cuja composição requeria pelo menos 50% de representante daquele seguimento social. Esse Conselho teria a função de elaborar um diagnóstico da realidade municipal, a elaboração de um plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (Pmdrs) e sua gestão (ORTEGA, 2015).

O objetivo básico do Pronaf Infraestrutura e serviços era a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários, com foco no desenvolvimento dos municípios. E ainda,

eliminar gargalos que estão retardando ou impedindo o desenvolvimento rural em área em que predomine a presença de agricultores familiares. [...] Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária etc (BRASI, 2000, p.13)

As dotações orçamentaria para o financiamento dessas ações estariam disponíveis para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)<sup>9</sup> a partir da análise de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (Pmdrs) aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cmdrs) (ORTEGA, 2015).

Para Abramovay e Veiga (1999, p.7), essa linha de financiamento tinha, ainda, a “pretensão inovadora” de mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade, complementando-as sem substituí-las. Buscava-se, dessa forma, o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário numa clara perspectiva de fomentar o desenvolvimento autônomo e endógeno nestes territórios.

Segundo Ortega e Cardoso (2002), embora a linha de crédito Pronaf “Infraestrutura e Serviços” constituía-se em importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseada numa abordagem territorial, mas, destacam os limites desta política como eixo estratégico para o desenvolvimento local. Conforme tais autores,

o Pronaf pode e deve ser pensado como eixo fundamental e estratégico para o desenvolvimento local. Entretanto, cabe perguntar até que ponto o Pronaf infraestrutura, pensado enquanto uma política de desenvolvimento local tem efetivamente contribuído para a viabilização de uma concertação de interesses capaz de engendrar um pacto territorial, ou seja, uma capacidade socioterritorial de articulação de interesses diversos em torno de um projeto, viável de desenvolvimento local (p.299).

Ainda de acordo com Ortega e Cardoso (idem), essa dificuldade de construir um pacto local em torno do desenvolvimento, se deu devido os poucos recursos oferecidos pelo programa para as melhorias em infraestrutura que essas localidades requeriam, como pela formatação iminente agropecuária dos projetos elaborados e da dificuldade em se incluírem segmentos sociais urbanos em municípios de perfil rural.

Também na década de 90, outras experiências de políticas de desenvolvimento local, com caráter municipal, são executadas. No término dessa década, o governo Fernando Henrique Cardoso efetuou a criação do Programa Comunidade Ativa, direcionado a municípios extremamente pobre e de perfil rural. Este programa foi criado com a finalidade combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da implantação de fóruns de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (DLIS), inserindo-se as estratégias de desenvolvimento territoriais/local através da implantação de arranjos sociais municipais.

Para Ortega (2015, p. 31), esses programas territoriais, tanto o Comunidade Ativa como o Pronaf, buscavam aumentar a eficiência das políticas públicas através de ações locais (de caráter municipal) autônomas e endógenas. Nesse sentido, com pequenas dotações orçamentarias esperava-se que, através da capacidade de organização local, acionando seu capital social, os processos de desenvolvimento fossem deslanchados.

No entanto, nesta década, a hegemonia do pensamento neoliberal na orientação das políticas públicas levou a indução da constituição de arranjos socioprodutivos incapazes de alcançar as finalidades esperadas, o de promover um desenvolvimento capaz de sanar problemas como a pobreza e a levar o território a uma inserção em mercados mais competitivos. Ou seja, [...] “municípios de baixos índices de desenvolvimento humano, baixo capital social, infraestrutura precária e poucos recursos não conseguiram alcançar objetivos tão ambiciosos em suas proposições legais” (ORTEGA, 2015, p. 32).

### **5.3.2. As Estratégias de Desenvolvimento territorial do governo Lula**

Em 2003, na gestão do governo Lula, ocorreram mudanças significativas nas políticas públicas de desenvolvimento territorial rural. O governo passou a adotar a concepção de territórios, de caráter intermunicipal, ou seja, territórios constituídos em espaços geográficos contínuos, que aglutinaram municípios selecionados por critérios como o Índice de Desenvolvimento Humano, com elevada pobreza, presença grande de agricultores familiares, beneficiários de programas governamentais de transferência de renda, como Bolsa Família, dentre outros.

No entanto, o enfoque territorial continuou sendo estratégico como alternativa para o desenvolvimento de municípios de perfil agrário e, essencialmente, de predominância de agricultura familiar. Conforme Ortega (2015, p.33), exemplos de programas dessa natureza são os casos dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa Fome Zero, dos Territórios Rurais da recém-criada, em 2003, Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, mais recentemente, em 2008, os Territórios da Cidadania, que esteve sobre a coordenação da Casa Civil.

O enfoque territorial adotado, por esses programas, em 2003, traz inovações em relação às experiências anteriores. Além do caráter intermunicipal, o rural passou a ser compreendido como espaço e não como setor agropecuário, se diferenciando das políticas agrárias tradicionais. Por isso, ao tomarem o conjunto de municípios como referência para suas ações, seus espaços urbanos também deveriam ser contemplados. Assim, o desafio apresentado era o da superação da velha dicotomia rural-urbano utilizada na formulação de políticas públicas.

#### **5.3.2.1. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Os Consads, iniciado em 2003, são iniciativas do Programa Fome Zero, cujo objetivo basicamente, era a erradicação da fome por meio de ações integradas e estruturadas por uma política nacional permanente de segurança alimentar e nutricional (Programa Fome Zero, 2003). No âmbito das ações territoriais, “a instalação dos Consads constitui-se numa estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltados para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes, visando a geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local” (ORTEGA, 2015, p.35).

Em 2003, foram criados quarenta Consads, destes, vinte e seis foram criados levando-se em consideração a implementação de um por estado da federação e outros quatorze tendo

como critérios para a criação sua localização nas Regiões Norte e Nordeste, Consads Interestaduais, consads com mais municípios com cartão-alimentação e localizados em Mesorregiões diferenciadas do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (ORTEGA, 2015)

A Seleção desses territórios obedeceu aos seguintes critérios:

“municípios com baixos índices de Desenvolvimento Humano e pequena população, territorialmente excluídos dos eixos de acumulação de riqueza. São municípios com perfil rural, com grandes carências infraestrutura, cujas atividades econômicas e de subsistência reside, na maior parte dos casos, agricultura familiar” (FRANÇA, 2003, p. 7).

Para Ortega (2008) a ideia dos Consads está alicerçada na noção de desenvolvimento local, tendo como ação norteadora a busca da segurança alimentar, que seria alcançada não só mediante políticas públicas e ações compensatórias, mas também por meio da busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos. Assim, a busca da segurança alimentar no território pode ser apreendida como estratégia orientadora para o desenvolvimento desses territórios deprimidos.

O Consads são iniciativas que presumem descentralização da gestão pública, combinando estratégias “bottom-up” e “top – down” e que preveem novas estruturas de governança e participação social para elaboração de planos de desenvolvimento territoriais (SHIAVINATTO, 2013).

#### **5.3.2.2. Os territórios rurais Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA)**

Em 2004, no início do governo do presidente Lula, foi constituída, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT), com a finalidade de reorientar a estratégia das políticas de desenvolvimento rural daquele ministério. A SDT é efetivamente formalizada com a missão de “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de política públicas”.

O objetivo da SDT era o de encontrar uma melhor integração e articulação das políticas públicas do governo federal, estadual e municipal com a sociedade civil, em torno o desenvolvimento de território, visando promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, especialmente, as de gênero, raça e etnia, através da estratégia de desenvolvimento territorial (Brasil, 2003).

Em de 2004, também, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)<sup>7</sup>. “O apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais é baseado na abordagem territorial como referencia conceitual, conforme as diretrizes da SDT” (ROCHA, 2010, p. 51).

De acordo com esta abordagem territorial, o território é compreendido como um espaço socialmente construído,

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições - e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 7-8).

Para Bonnal e Maluf (2009), o território, na concepção da SDT é definido como um espaço geográfico construído com base em uma identidade local, e deve ser entendida como um duplo convite.

De um lado, ela é uma incitação para reivindicar tratamento diferenciado com base em especificidade afirmada, seja, ela cultural, econômica ou ambiental (extrativistas, quilombolas, etc). De outro lado, ela é um convite para empreender ações coletivas com vista à construção de uma imagem coletiva que possa dar sentido a projetos específicos locais. Essa acepção do conceito de território é coerente com a vontade da Secretaria de promover uma dinâmica programática ascendente e participativa, assim como possibilita buscar complementaridade com políticas de desenvolvimento territorial de outros setores do governo (BONNAL; MALUF, 2009, p. 98).

Nessa estratégia territorial está incluso um olhar multidimensional do desenvolvimento, incorporando os aspectos econômicos, socioculturais, políticos-institucionais e ambientais. Como pressuposto básico, a valorização da participação e o envolvimento de distintos atores sociais (governamentais e não governamentais) (ROCHA, 2010).

Ortega (2008; 2015), elenca alguns pressupostos inovadores considerados na implantação da política de desenvolvimento territorial: o enfoque territorial; superação dos limites municipais; uma visão do rural para além de uma visão setorial da agricultura; uma visão de superação da dicotomia rural-urbano; a inserção em mercados dinâmicos (regionais, nacionais e internacionais) é parte do processo de desenvolvimento; descentralização administrativa e/ou política precisa ser considerada na introdução de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais, gerando novos modelos de governança local; a concertação social é a base para essa nova governança, com a construção de pactos territoriais entre distintos atores e; pacto territorial que viabilize a promoção do desenvolvimento endógeno.

Bonnal e Maluf (2009) considera o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais como uma das políticas do Governo Lula que mais se diferencia das

---

7 Inicialmente a sigla Pronat

adotadas em outras gestões, devido dois aspectos: o processo escolhido para elaboração e o tipo de recorte territorial aplicado.

Efetivamente, ao optar pela elaboração do programa a partir da articulação de dinâmicas sociais locais, a SDT se afastou da tradição da planificação pública descendente e centralizada. A SDT inovou, igualmente, quando determinou trabalhar em cima de territórios ‘construídos’, que se diferenciam das unidades administrativas estabelecidas pela Constituição de 1988. (BONNAL; MALUF, 2009, p. 97).

O programa, segundo estes autores, foi implantado baseado em experiências de desenvolvimento rural de organizações não governamentais e movimentos sociais, principalmente do Nordeste, tendo sido fundamentais as experiências dos projetos Assocene (Projeto Umbuzeiro), Dom Helder Câmara e Polos Sindicais. Ademais, houve a participação de pesquisadores universitários e técnicos de agências de cooperação, principalmente, do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), contribuindo nos debates de questões conceituais que embasam a política, como “ruralidade” e “territorialidade”.

De acordo com Perafán (2007, p.224),

Trazer para o MDA essa nova abordagem de desenvolvimento na perspectiva territorial e a conseqüente criação da secretaria, de um lado, tem a ver com a influência exercida pela academia brasileira que discutia, desde os fins de 1990, o tema do desenvolvimento territorial e sua estreita relação com uma nova percepção de rural. De outro lado, o interesse pelo que se começou a chamar de novo *enfoque do desenvolvimento* foi influenciado pelos trabalhos de organismo internacionais como o IICA e o CIRAD. Estas duas fontes, que se complementaram e compartilham espaços de discussão, encontraram um ambiente receptivo no governo nacional por meio de um órgão inicialmente chamado de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e, desde 2003, na mesma SDT [...].

De acordo Rocha (2010, p. 53), esse novo enfoque da política de desenvolvimento rural, baseado na abordagem territorial, reflete, em grande parte, um cenário de críticas ao conjunto de políticas públicas de desenvolvimento até então adotadas, particularmente no meio rural, associado a um processo de revalorização da agricultura familiar e da sua importância socioeconômica na construção de uma nova proposta de desenvolvimento. Nesse contexto também se insere em um debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, em especial nos espaços menos desenvolvidos.

### **5.3.2.3. Programa Territórios da Cidadania**

Os Territórios da Cidadania foram criados na perspectiva de constituírem-se em um dos eixos de ação do governo federal com objetivo de promover e acelerar a redução da pobreza e das desigualdades sociais e econômicas utilizando a estratégia do desenvolvimento territorial sustentável e tendo, como princípio, a integração distintas de políticas públicas, implementadas através da participação social e tomando o território, como unidade referência.

Essa estratégia, conforme o Decreto<sup>8</sup> que constitui o Programa, contempla os seguintes itens: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Para alcançar esses objetivos, explicitou-se em seus documentos oficiais, que a estratégia a ser utilizada pelos Territórios da Cidadania é a da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, o que justifica a adoção de ações governamentais coordenadas, de forma planejada através de integração de políticas públicas. Logo, se conclui que houve uma transformação expressiva de orientação, em que as ações *top-down* passam a ser mais importantes, seja no número delas, seja na quantidade de recursos empenhados. Portanto, “pode-se dizer que essa orientação representa uma autocrítica governamental entorno dos programas territoriais, criados na perspectiva do desenvolvimento endógeno dos anos 90. Há, portanto, depois de uma certa continuidade, uma ruptura significativa, reconhecendo-se a importância do papel do Estado para além da indução da constituição dos arranjos socioprodutivos” (ORTEGA, 2015, p.41).

Os Territórios da Cidadania foram implantados a partir dos Territórios Rurais sendo priorizados os territórios denominados de “deprimidos” (ORTEGA, 2015). Em 2008, foram instalados 60 territórios, com o envolvimento de 19 ministérios. Em 2009, foi ampliado para 120 territórios em todo país, envolvendo 22 ministérios.

Na escolha e priorização dos Territórios Rurais incluídos no Programa Territórios da Cidadania foram adotados os seguintes critérios: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de população quilombola e indígenas; maior beneficiário do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação (IDEB); pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008b).

Como já foi dito anteriormente, em 2009 foram mobilizados 22 ministérios ou secretarias com status ministerial que passaram a compor o Grupo Interministerial de Execução e Acompanhamento dos Territórios da Cidadania. Destes, 15 realizavam ações

---

8 O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tendo sofrido alterações no Decreto de 23 de março de 2009.

diretas junto aos TCs, como são os casos dos seguintes ministérios: Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde; Educação; Integração Nacional; Trabalho e Emprego; Meio Ambiente; Cidades; Minas e Energia; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria da Igualdade Racial; Secretaria de Aquicultura e Pesca; Justiça; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura; Secretaria Geral da Presidência; Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Relações Institucionais e Casa Civil.

Um menor número desses ministérios compõe o Comitê Gestor Nacional dos Territórios da Cidadania. O Comitê é composto por: Casa Civil; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Secretaria Geral da Presidência; Secretaria de Relações Institucionais e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esse Comitê tem como atribuições definir os territórios atendidos, aprovar diretrizes, organizar as ações federais e realizar avaliações. Nesse Comitê, quatro órgãos forma uma espécie de coordenação executiva: a Casa Civil, o MDA, a Secretaria de Relações Institucionais e o Ministério de Planejamento e Gestão.

Nos estados, foram constituídos Comitês de Articulação Estaduais, composto por órgãos federais parceiros do Programa que atuam no âmbito estadual, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo do estado e por até dois prefeitos de cada território do estado por eles escolhidos. Esse Comitê tem caráter consultivo e propositivo, e tem como atribuições: apoiar a organização e mobilização dos colegiados, promover a integração entre matriz de ações federais com programas estaduais e municipais, e indicar convergências, acompanhar execução do Programa e auxiliar na sua divulgação. “Observa-se, assim, o fortalecimento da coordenação vertical, na medida em que uma ação interministerial é organizada para articular as diferentes ações *top-down*” (ORTEGA, 2015, p.42).

Outra exigência, para que o território possa ser incorporado ao Programa, é ter um Colegiado Territorial constituído em que estejam presentes representantes das três esferas de governo e da sociedade civil local, numa composição paritária. Dessa maneira, tais colegiados passam a ter uma composição ampliada em relação ao que são os colegiados dos Territórios Rurais. Uma das tarefas desses Colegiados é contribuir para garantir a execução das ações, colaborando na apresentação de projetos, na definição da localização de investimentos, na articulação com conselhos setoriais ou comitês, e exercendo o controle social.

Na criação dos Territórios da Cidadania foram definidas, pelo governo federal, 135 ações organizadas em três eixos estruturantes: apoio as atividades produtivas, cidadania e direito e infraestrutura. E sete temas: Organização sustentável da produção; Ação Fundiária;

Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso a Água; Apoio a Gestão Territorial e Infraestrutura. (BRASIL, 2009a)

Dessas 135 ações, 56 delas são para apoio as atividades produtivas, 51 às ações de cidadania e acesso a direitos e 28 para qualificação da infraestrutura. Segundo Ortega (2015, p. 42),

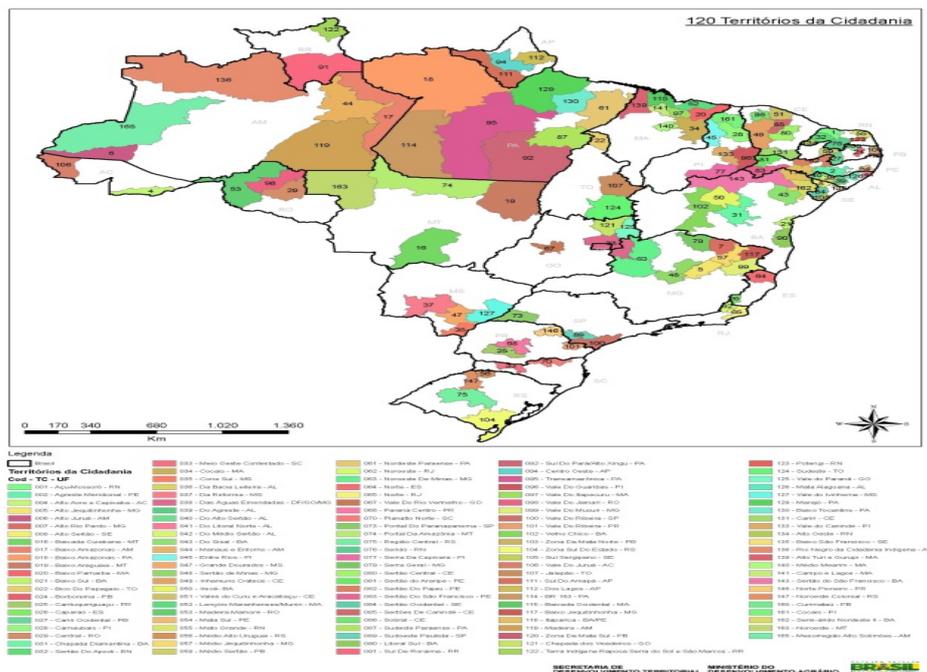
os TCs, portanto, por sua concepção e gerenciamento, diferem de outros programas de enfoque territorial por não se limitarem a enfrentar problemas específicos com ações dirigidas. Pretendia, em seu lançamento, articular diferentes ações para promover o desenvolvimento, em que as ações governamentais tenham um papel mais intervencionista que aquele da criação dos Territórios Rurais, fundamentalmente de indução da constituição dos arranjos socioprodutivos territoriais.

O governo federal, anualmente, apresenta uma Matriz de Ações em cada território. Essa matriz evolve um conjunto de proposta ou de ações para o território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas. A partir dessa matriz, o Colegiado inicia o que o Programa chama de Debate Territorial, cujo resultado é a indicação de demandas e ou prioridades. Cada território deve indicar, com base na matriz apresentada, seis ações consideradas prioritárias, entendendo-se prioridade na perspectiva do próprio território (BRASIL, 2009a).

De acordo com Rocha (2010, p. 65),

Essa Matriz de Ações é consolidada pelo governo federal, gerando um Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. Por fim, o controle dessas ações ocorre através do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas. Estão incluídos no Programa quatro tipos de políticas públicas, que representam, em sua essência, as próprias atribuições do Colegiado Territorial: políticas deliberativas (em que a sociedade tem realmente a capacidade de decisão); políticas consultivas (envolve apenas a consulta); políticas de mobilização (em que, por exemplo, a sociedade deve ser mobilizada para participar de um edital); políticas de controle social (envolve apenas a informação para que a sociedade possa fazer o acompanhamento).

Em 2008, foram incorporados no Programa 60 territórios com o envolvimento de 19 ministérios. Em 2009, foi aumentado para 120 Territórios da Cidadania em todo país, envolvendo 22 ministérios (figura 1).



O conjunto dos 120 territórios atualmente incorporados envolve 1.852 municípios brasileiros (33% dos municípios brasileiros), de acordo com os dados disponibilizados, abrangendo uma população de 42,4 milhões de habitantes (23% da população brasileira). Tomando como base apenas a população rural, são 13,1 milhões de habitantes, representando 46% da população rural do país. Destes 120 territórios, 56%, (ou 46,7% do total) estão localizados no Nordeste.

Tabela 1 – Programa Territórios da Cidadania – Números de Territórios por região Brasil 2008 - 2009

Regiões	2008	2009	Total
Norte	13	14	27
Nordeste	29	27	56
Sudeste	08	07	15
Centro-Oeste	06	06	12
Sul	04	06	10
<b>Total Brasil</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>120</b>

Fonte: Brasil (2009a).

Em relação aos recursos orçamentários previstos para as ações dos Territórios da Cidadania houve um aumento significativo quando comparado com o que é colocado para outros programas. Em 2008, seu primeiro ano de funcionamento, foi aportado mais de R\$ 10 bilhões, valor que ultrapassa o dobro no ano seguinte, 21, 9 bilhões, e volta a crescer, em 2010, alcançando R\$ 23,5 bilhões (tabela 2).

Ainda de acordo com os dados da tabela 2, chama a atenção, a participação do tema Direitos e Desenvolvimento Social, em que são previstas 13 ações, dentre as quais, o Programa Bolsa Família, que, em 2010 recebeu uma quantidade de recurso de R\$ 12,7

bilhões. Em 2008, o volume de recurso alocado para Direitos e Desenvolvimento Social representava 49,5% de todo o orçamento alocado para o Programa Território da Cidadania, e, em 2010, essa participação, apesar do crescimento do volume alocado no tema, caiu para 39,2%, devido ao maior crescimento do volume de recurso alocado no Programa.

Tabela 2 – Investimentos no Programa Territórios da Cidadania  
Brasil 2008-2010

Tema	Nº de ações por tema em 2008	Investimentos Realizados		
		208	2009	2010*
Ações fundiárias	12	178,8	297,8	457,0
Apoio à gestão territorial	07	18,3	9,6	32,0
Direitos e Des. Social	13	4.974,8	9568,9	9223,6
Educação e Cultura	32	503,4	1.032,8	880,3
Infraestrutura	12	1.049,9	2.168,0	4142,2
Org. Sustentável da produção	76	1.657,6	5771,1	5167,9
Saúde, saneamento e acesso à água	28	1.628,7	3.122,3	3.599,4
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>10.056,4</b>	<b>21.970,5</b>	<b>23.502,4</b>

\* Previsão de investimentos com base nos anos anteriores

Fonte: adaptado de Ortega (2015).

Em seus primeiros anos, o Programa Território da Cidadania buscava a universalização de programas básicos de cidadania, como e o caso do Programa Bolsa Família. No entanto, em 2010, ocorre uma readequação da matriz de ações com a retirada de ações mais universais e implementação de ações mais focalizadas e de maior capacidade de apropriação e gestão pelos territórios. Assim, os recursos alocados ao Programa Territórios da Cidadania são direcionados as ações de Apoio a atividades produtivas, Cidadania e Direitos e Infraestrutura (ORTEGA, 2015).

A tabela 3 apresenta os investimentos executados pelo Programa Territórios da Cidadania em 2013. Observando a tabela, percebe-se que os recursos destinados ao Apoio a atividades produtivas, representam apenas 21,6% do total aportado pelo Programa em 2013. “Isso pode indicar que as ações governamentais e as demandas realizadas desse baixo ainda estão requerendo intervenções na superação da pobreza e na construção de uma infraestrutura básica para um desenvolvimento mais autônomo e endógeno desses territórios” (ORTEGA, 2015, p. 44).

Tabela 3 – Investimentos Planejados no Programa Territórios da Cidadania em 2013

Tema	Nº de ações por tema	Investimentos Executados
Apoio a atividades produtivas	24	R\$ 1.191.224.3033,26
Cidadania e direitos	34	R\$ 3.526.951.770,30
Infraestrutura	13	R\$ 3.680.258.450,64
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>R\$ 9.198.434.524,20</b>

Fonte: MDA/SDT e Matriz 2013.

Os objetivos da política de desenvolvimento territorial, narrados neste capítulo, buscaram mostrar um conjunto de aspectos que caracterizam e embasam essa proposta de desenvolvimento, pautada, principalmente, na participação dos atores nos territórios. Tais elementos são importantes para análise desenvolvida nesta dissertação.

## **6. O DEBATE ATUAL SOBRE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **6.1. A abordagem participativa**

Na literatura, o assunto da participação não é novo, tendo um longo caminho, especialmente na ciência política. Envolve um espectro muito amplo de visões e entendimentos, com inúmeras controvérsias sobre o seu significado. De maneira geral, os

estudos e análises tratam a participação associada a outros conceitos, como democracia e cidadania.

As discussões teóricas sobre a participação tem origem no século XVIII, com as formulações teóricas de Jean-Jacques Rousseau e de teóricos do liberalismo com John Stuart Mill e Alexis de Toqueville. De acordo com Gohn (2003) diversos autores consideram Rousseau o teórico da participação. “A sua teoria política considera a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade e a vê como um modo de proteger os interesses privados, bem como assegurar um bom governo” (ROCHA, 2010, p.71). Logo, para Rousseau, a principal finalidade da participação deveria ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas.

A participação social no processo de decisão, no final dos anos de 1980, passou a ser considerado como um mecanismo capaz de legitimar decisões tomadas. Como mostra Sayago (2000), não se trata de uma questão nova, mas de uma nova leitura de experiências anteriores. De acordo com autora, a definição de participação teria sido usada pela primeira vez na década de 1960, como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação era entendida como a ligação entre o indivíduo e a sociedade, na mesma época em que descentralização era apresentada como a ferramenta que agilizaria a participação de baixo para cima.

Ainda de acordo com Sayago (2000), na atualidade, percebe-se o uso constante do conceito de abordagem participativa nos discursos governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e de agência internacionais de desenvolvimento. Nesses casos, a participação é vista como uma tábua de salvação, ao permitir a criação de novos canais e mecanismo de relação ente a sociedade civil e esfera pública.

Numa perspectiva mais ampla, a participação social pode ser considerada como um “processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não têm acesso” (JACOBI, 2003, p 332). “A partir do momento em que se permite a criação de novos canais de participação, visando à tomada de decisões e à gestão local, a própria comunidade passa a ser protagonista do seu desenvolvimento” (ROCHA, 2008, p.131). Mas, a noção de participação não deve de forma alguma substituir à “obrigatória ação do Estado para alcançar o bem-estar de toda a população” (SAYAGO, 2000,p. 55).

De acordo com Rocha (2008), o poder público se torna cada vez mais flexível à participação de novos agentes nas decisões. Isso se dá, devido ao forte crescimento das

organizações não governamentais (com o conseqüente aumento do poder de barganha no jogo político) e a fraqueza das estruturas de governo.

No Brasil, na década de 1970, devido os regimes autoritários, ganha relevância a ideia de participação da sociedade civil como mecanismo de democratização do Estado. Na década de 1980, no período da transição política e da abertura democrática, o termo foi associado ao processo de descentralização, em clara oposição aos regimes centralizados do período militar. Nesse instante surge a participação dos indivíduos nos processos de construção de estratégia e de tomada de decisão, em propostas associadas aos movimentos populares, em atuação conjunta com as comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores, dentre outros (GOHN, 2003).

De acordo com Rocha (2010 p. 71),

O discurso participativo emerge com uma diversidade de significados, desde a redução do custo de políticas públicas – através da participação social na execução de obras e serviços públicos – até a construção de um “poder popular”, presente no ideário dos “conselhos populares”, nos primórdios do Partido dos Trabalhadores. Esta diversidade é expressa em uma gama de experiências participativas que começam a ser implantadas ao longo dos anos de 1980: do “ticket do leite” do Governo Sarney às propostas de conselhos de políticas públicas – inicialmente, na área da saúde.

A década de 1990 é marcada pela inovação nos mecanismos de gestão pública. Nesse contexto, o termo participação adquire novos significados, incorporando a ideia de cidadania (ROCHA, 2010). Para Gohn (2003), na participação cidadã, a categoria central é a sociedade, não mais a comunidade ou o povo. O conceito está baseado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir do debate público. Nesse sentido, há uma tendência à institucionalização. Exemplo disso, são os conselhos gestores que funcionam como instâncias de interlocução e proposição, com a participação da sociedade civil.

Bandeira (1999) ressalta que o crescimento do expediente da participação na formulação e implementação das políticas públicas pode ser atribuído ao próprio método de democratização, mas, também, reflete uma nova abordagem no contexto internacional, que realça a importância da participação da sociedade civil e da articulação de novos sujeitos sociais para atividades relacionadas ao desenvolvimento. “Na literatura produzida pelas próprias instituições internacionais, a falta de participação da comunidade é apontada como uma das principais causas do fracasso dos programas e dos projetos de desenvolvimento” (ROCHA, 2010, p.72).

Como afirma Rocha (2008, p. 131),

em escala mundial, organizações envolvidas com área de desenvolvimento passaram a incluir a participação social dos atores locais como parte fundamental de seus processos, em todos os estágios das discussões. O objetivo é a descoberta das reais necessidades e a satisfação das aspirações de cada sociedade, por meio da identificação de políticas sustentáveis e estratégias de desenvolvimento. Isso porque, as políticas de desenvolvimento elaboradas desde o final da Segunda Grande Guerra, formuladas e implementadas por meio de planos/programas/projetos com o suporte financeiro estrangeiro, mas sem a participação dos comunitários, não conseguiram atingir o objetivo preconizado: eliminar o fosso entre países ricos e pobres [...].

Ainda de acordo com Rocha (idem) “discussão sobre esse conceito levanta a questão do fosso entre governantes e governados. Muitas das vezes, a participação está sendo usada como estratégia vinculada aos interesses político de manutenção do controle. Sendo, em alguns momentos, incentivada e, em outros, vetada; mantendo os lugares de dominação e dominados”.

Muitas das iniciativas incorporadas nas políticas públicas podem ser vinculadas às “recomendações” de organismos internacionais, seguindo uma agenda que se adapta ao projeto neoliberal. Nesse sentido, a ideia de participação deve, também, ser entendida no contexto de um novo modelo de desenvolvimento que preconiza o Estado mínimo, provocando profundas alterações na forma de lidar com as questões econômicas e sociais (ROCHA, 2010, p. 72). Nesse sentido, é a junção perversa entre dois projetos: um político democratizante e outro neoliberal, sendo que os dois exigem uma sociedade ativa.

Para Santos e Avritzer (2003, p. 28) deve-se ter atenção para as ambiguidades e vulnerabilidades da participação, sujeita a descaracterização, “[...] quer pela cooptação por grupos sociais superincluídos, quer pela integração em contextos institucionais que lhe retiram o seu potencial democrático e de transformação das relações de poder”.

Em relação aos estudos sobre participação Avritzer (2007) ressalta que as análises foram feitas com base em grandes divisões espaciais e culturais entre regiões participativas e regiões não participativas. Esses trabalhos são pautados na hipótese de que fatores culturais tornam uma região mais ou menos participativa. Esse autor ressalta que, também, no Brasil, as pesquisas reforçaram um viés de uma dicotomia regional entre culturas participativas. Portanto, dizer que a Região Nordeste é menos participativa é um elemento basilar no senso comum das ciências sociais brasileira.

Segundo Avritzer (2007), essa diferença entre regiões participativas e não participativas tem sido objeto de diversas críticas teóricas, particularmente pela sua incapacidade para explicar elementos empíricos da organização da participação. Ademais, a sociedade brasileira é, sobretudo, muito complexa para ser dividida, pois, é possível encontrar estados no Sul do Brasil com pouca tradição participativa, é o caso do Paraná, e estados com muita tradição participativa no Nordeste, é o caso de Pernambuco.

Conforme Rocha (2010, p.73), os estudos sobre as experiências participativas têm sido criticados, também, pela sua visão dicotômica e reducionista da realidade social e dos seus atores. Tais estudos partem de determinações estruturais, com claras distinções entre o Estado e a sociedade civil, cujas “naturezas intrínsecas” implicam determinados padrões de interação. Como Mostra Dagnino (2002, p. 281) é “a conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como ‘polo de virtude’ e do estado como ‘encarnação do mal’ faz parte desse reducionismo”.

A divulgação da ideia de participação nas políticas públicas revela um amplo campo de exploração sobre diferentes lógicas de ação, as particularidades dos discursos e o poder dos atores envolvidos na constituição de novas instâncias de tomada de decisão. “As experiências de participação social, resultantes da criação de novos canais institucionais, assumem uma diversidade de estruturas e dinâmicas e constroem e reconstroem padrões de interação entre os distintos atores (estatais e não estatais)” (ROCHA, 2010, p74).

Na América Latina se apresenta uma nova leitura da disputa pela construção democrática. As temáticas que dominaram a análise da democracia na região (a sua transição e a sua consolidação) foram substituídas por novas preocupações teóricas e políticas. Um dos elementos que fundamentam o debate atual é justamente a multiplicação de experiências baseadas na construção de um novo projeto democrático; o mesmo é baseado nos princípios da “[...] extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 14). A relevância dessas experiências permitiu uma renovação do debate sobre democracia. Desta forma, “[...] a democracia participativa emerge como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais e às teorias que fundam a compreensão limitada e limitante dessas democracias” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17). Ainda, os autores destacam a interrelação que existe entre Estado e sociedade civil, historicamente construídas e reconstruídas, revelando a necessidade de reconhecer a heterogeneidade de ambos.

No Brasil há uma imensa literatura sobre o caráter da sociedade brasileira que abrange as mais diversas dimensões e temas de análise da constituição e organicidade do Estado e da sociedade civil: as relações de poder entre ambos; os limites e possibilidades de consolidação da democracia; as probabilidades de instauração de esferas públicas participativas dotadas de voz ativa frente ao Estado etc (ROCHA, 2010).

O retrato da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos, que aparece dos resultados da pesquisa, mostra que “[...] o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado” (DAGNINO, 2002, p. 279). Rocha (2010) chama atenção que

o peso das matrizes culturais no processo de construção democrática é um componente essencial desse retrato, onde as contradições e a fragmentação mostram-se mais evidentes. Por um lado, como destaca a autora, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade civil e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas, também, no funcionamento dos espaços públicos. Por outro, é precisamente a confrontação desses padrões que é apontada como um dos principais resultados democratizantes de sua atuação (ROCHA, 2010, P. 76).

Um dos resultados da pesquisa mostra que as relações que ocorrem ente o Estado e a sociedade civil são sempre tensa e cheia de conflito. “O conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com qual centralidade o fazem – as partes envolvidas: ou seja, dependendo da maior ou menor aproximação entre os diferentes projetos políticos” (ROCHA, 2010, p. 76). Dagnino (2002) desta o caráter de construção histórica dessas relações, no sentido de que elas são objetos da política e, portanto, transformáveis pela ação política. Isso evita o reducionismo, baseado em determinação estruturais, da detenção entre Estado e sociedade civil.

Os estudos recentes sobre políticas públicas têm fomentado o debate sobre os novos canais institucionais de participação, bem como as inovações na gestão públicas e a revalorização dos governos locais, na tentativa de um melhor entendimento dos impactos desses processos e do próprio funcionamento do Estado. É incontestável o crescimento da pesquisa acadêmica na área de políticas pública, fato relacionado às próprias transformações na sociedade brasileira.

Na verdade, grande parte das mudanças na sociedade brasileira é fruto de um novo modelo de interação entre Estado, mercado e sociedade civil, que promove o aparecimento de novas questões na agenda das políticas públicas, despertando a necessidade e a importância da investigação nesse campo de estudos.

Reis (2003) destaca a importância de análises das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. A mesma evidencia que importantes estudos têm sido inspirados em ações como democracia, capital social, inclusão social e governança introduzidos recentemente no vocabulário das políticas públicas; mas, alerta, que a “[...] componente virtuosa associada a cada um desses conceitos não nos dispensa do exame crítico, sem o qual a prática da análise política perde sua dimensão científico-reflexiva para tornar-se prática política” (REIS, 2003, p. 14).

Luambo e Miranda (2007) procuram resgatar o caminho recente da agenda de pesquisa centrada na participação e políticas públicas. Estas autoras, ao analisar as tendências recentes na abordagem da participação, destacam três grupos de estudos: os estudos sobre participação com base em variáveis exógenas, evidenciando as condições da trajetória política da sociedade e das estratégias de articulação e influência em que ocorrem as experiências; os

estudos com ênfase nas variáveis endógenas, relacionadas, por exemplo, ao grau de organização e ao modelo institucional com implicações para o desempenho dos processos participativos; e os estudos que combinam elementos explicativos exógenos e endógenos. Para as autoras, dois tipos de problemas são mais comumente apontados nos processos participativos: os problemas de ação coletiva e os problemas de controle social.

## **6.2. Desenvolvimento, capital social e poder local**

Numa proposta de desenvolvimento, sob a perspectiva da sustentabilidade, o cidadão pode exercer sua cidadania através da participação. Trata-se de um procedimento consciente e conscientizador, no qual o sujeito explora sua capacidade de desenvolver e defender a si e à sociedade, ou o seu meio. Assim, o desenvolvimento sustentável está estreitamente ligado à existência de capital humano e social adequado, quantitativo e qualitativamente.

Mas, no país de muitas e tão marcantes diferenças socioeconômicas e culturais, como o Brasil, este requisito não é fácil de atender. Em municípios pequenos, por exemplo, a existência de cooperativas e organizações sociais atuantes, bem estruturadas e bem dirigidas, é frágil. O mesmo pode se dizer em relação à disponibilidade de recursos humanos devidamente capacitados. Isso demonstra a necessidade imprescindível de reforçar o tecido social, como meio de conceber e pôr em prática modelos ou processos novos de gestão compartilhada (ROCHA, 2008).

Segundo Fisher (2002), citado por Rocha (2008), a gestão do desenvolvimento social é um campo de conhecimento e espaço de práticas híbrido e contraditório. Uma boa gestão é essencial na governança<sup>9</sup> no poder compartilhado ou na ação coletiva gerenciada. A governança transformou-se em categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação, sinônimo de bom governo. Logo, a gestão do desenvolvimento pode ser considerada como uma gestão de redes, de relações sociais, mutáveis e emergentes, afetadas por estilos de pessoas e comportamentos, pela história do gestor, pela capacidade de interação e por toda a subjetividade presente nas relações humanas.

“Quanto maior a rede- ou seja, as conexões horizontais e verticais estabelecidas entre as pessoas e as instituições – e mais democrático o modo de resolução de conflitos, maiores as chances de se obter grandes resultados” (ROCHA, 2008, p.137). Nesse sentido, a articulação de redes sociais se configura como a importante tarefa dos que propõem a promover ou induzir o desenvolvimento local.

---

<sup>9</sup> Governança é definida nesta dissertação como a existência de canais (pessoas físicas ou organizações) capazes de liderar e organizar sujeitos ou coordenar as ações em prol de objetivos comuns; ou promover processos de geração, disseminação e uso de conhecimento.

Ainda de acordo com Rocha (2008, p.137), a multiplicação dos vínculos sociais locais – m geral, muito melhor quanto maior sua densidade – pode construir efeitos de escala territorial. Sem o estabelecimento de alianças estratégicas entre os distintos s e organizações públicas e privadas torna-se muito difícil trabalhar a complexidade do quadro social atual.

No entanto, não há fórmulas prontas, mais dois elementos podem ser considerados como indutores dessa sociabilidade: a confiança e a cooperação. A relação entre os atores envolvidos é ação recíproca que leva á transformação de comportamentos. Os atores cooperam à medida que se relacionam. Portanto é preciso construir instâncias de diálogo e mecanismos participativos que consolidem a confiança e parceria.

Mas, como afirma Rocha (2008, p. 138),

A cultura política brasileira é modelada a partir do poder sobre, da vontade de dominação. E isso cria separatividade. O conceito de poder remete às relações de forças por meio das quais se processam alianças e conflitos entre os atores sociais, há um desequilíbrio nas relações de poder, na qual alguns atores o exercem e outros a ele se submetem. Os valores utilitários governam as prioridades e condicionam o hábito de buscar vantagem pessoal ou de grupos. Essa cultura política predominante bloqueia as possibilidades de trabalho em conjunto.

Uma das questões cruciais é transformar interesses, opiniões, às vezes divergentes, opostos, em uma decisão consensual, em benefício de todos. Isso pode ser possível por meio de planejamento participativo, vinculado à aprendizagem, troca, de experiências, fluxo de informações, inovação coletiva.

Em suma, os elementos fundamentais para o aparecimento de uma nova institucionalidade, destinada a ideia e a gestão de políticas públicas na esfera do desenvolvimento territorial, resumem na: “efetiva participação da sociedade nos processos de tomada de decisões; a descentralização das ações determinantes da implementação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável; e assimilação de uma nova cultura quanto à gestão da coisa pública, por parte de dirigentes e servidores públicos” (URQUIZA, 2003, p. 11).

### **6.3. Participação e democracia**

Nas últimas três décadas, em âmbito mundial, aconteceram uma transformação na forma de regime de muitas sociedades: um acontecimento global de transição para a democracia, na qual regimes autoritários caíram e deram lugar a democracias constitucionais liberais.

No entanto, a democracia não é uma garantia, como consequência direta, de prosperidade e justiça social – apesar de ser uma premissa para obtenção das últimas. É necessário que cada vez mais pessoas tenham oportunidade de participar do poder político. Nessa perspectiva, ao Estado cabe governar e a comunidade organizada cabe exercer função de administrar o interesse coletivo (ROCHA, 2008, p.139). Bursztyn (2001) evidencia que o Estado precisa fazer mais com menos. Isto é, o Estado atuando como ator indireto, mas não

ausente, se concentrando na regulamentação. Portanto, trata-se de um Estado que procura conciliar basicamente três princípios complementares: descentralização, coordenação e flexibilidade.

Como afirma Rocha,

O questionamento do papel do Estado como principal agente indutor das políticas públicas sociais desencadeou o surgimento das políticas públicas pautadas na participação. A construção de uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social permite uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos (ROCHA, 2008, p. 139).

De acordo com Jacobi (2003, p. 332), a multiplicação dos espaços de participação cidadã favorece a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública as demandas sociais.

No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a democracia vem se consolidando e ampliando. A reorganização de partidos políticos, a modernização dos sistemas eleitorais, a reconquista das liberdades civis e o fortalecimento do pacto federativo comprovam essa afirmação. Adicionando-se a isso um crescente movimento entre os brasileiros reivindicando uma participação direta e formal nas principais decisões relativas ao processo de desenvolvimento do País, notadamente pela via partidária.

Por outro lado, também é crescente o número de experiências de parceria entre governo Municipal e sociedade civil no país. A participação desses setores acontece em maior intensidade, desde a concepção dos projetos, na definição de investimentos prioritários, bem como no controle social da execução dos trabalhos e da instalação dos serviços, a partir da constituição de espaços de concertação e deliberação (como conselhos, fóruns e comitês) ou pela direta atuação das associações de moradores, ONGs e universidades. Assim, observa-se a tentativa de democratização do processo de decisão (ROCHA, 2008, p.141)

Assim sendo, os novos espaços públicos que estão sendo edificados fazem parte das profundas transformações que estão ocorrendo nos modelos atuais de gestão e de representação social. Mesmo que iniciais, eles são essenciais para a construção de uma nova institucionalidade pública democrática que mostre capaz de servir aos interesses do povo com eficiência e eficácia, requisitos indispensáveis à prestação dos serviços públicos.

#### **6.4. Participação e descentralização**

As mudanças ocorridas em âmbito mundial, principalmente na última década do século passado, nas esferas políticas, geográfica, econômica, social e cultural, têm atingindo a sociedade na constituição de novos paradigmas. “Dentre elas, tem-se a tendência de diminuição da presença legitimadora do Estado central” (ROCHA, 2008, p.142).

Em diversos países percebe-se um esforço de reforma administrativa do aparato estatal visando a descentralização. Por isso, surge a necessidade dos organismos locais intervirem em seus ambientes para a mobilização da sociedade e usufruto de suas potencialidades.

Diante disso, conforme observa Rocha (2008, p. 142),

Alguns veem a descentralização com um instrumento capaz de promover a democratização dos processos sociais, de aumentar a participação popular e reduzir a injustiça social nas localidades envolvidas. Porém, várias imperfeições são atribuídas a ela, tais preparadas em questões sociais no nível local e regional; a falta de infraestrutura local capaz de atender às demandas sociais; a fragilidade do governo local em relação às elites locais ancorados no clientelismo e no personalismo, entre outras.

Por outro lado, vários argumentos consideram a descentralização como uma forma de redução dos gastos governamentais. A partir do reconhecimento que a descentralização poderia permitir um ajuste mais próximo entre as preferências da população e o conjunto de bens e serviços públicos oferecidos pelo governo. Num contexto de preferências heterogêneas entre jurisdições, o tomador de decisão descentralizada pode adaptar a oferta de serviços, principalmente aquelas cujos benefícios estão geograficamente concentrados, para melhor adequá-las às preferências da população, em vez de padronizá-las para o País.

Como setor público é frágil a manobras e pressões políticas e pressões das elites locais, a descentralização pode facilitar o favorecimento de determinados grupos locais (SAYAGO, 2000). Assim, é necessária a implantação de práticas descentralizadoras articuladas com uma nova engenharia institucional que alie participação com formas mais ativas de representatividade. Esta forma de gestão contraria o autoritarismo e o clientelismo que são considerados barreiras à democracia (ROCHA, 2008).

Portanto, a participação é um instrumento essencial no processo de implantação da descentralização. Todavia, a simples participação não garante a melhoria da gestão pública. É indispensável que ela esteja presente em todo percurso de tomada de decisão. Na medida em que a comunidade interfere no esboço, na execução e avaliação das políticas públicas, a descentralização é reafirmada e seus objetivos atingidos. Porém, não basta apenas o interesse do governo central pela descentralização, se a sociedade civil organizada não estiver engajada. É fundamental o aumento da capacidade de organização da sociedade civil, porém ele só será possível através do acesso à informação, que uma pré-condição básica ao controle social.

## **6.5. As mudanças institucionais nas políticas públicas**

As recentes mudanças nas políticas públicas, com a incorporação de um conjunto de mecanismos institucionais de participação, representam uma transformação institucional importante. No entanto, os impactos desses novos desenhos institucionais ainda não estão claros e são bastante diferenciados, devendo ser analisados nos seus contextos particulares.

Rocha ressalta que

As oportunidades geradas por essas mudanças institucionais nas políticas públicas são apreendidas e processadas de formas distintas pelos diferentes segmentos da sociedade e, para alguns atores sociais, representam constrangimentos. Nesse sentido, essas oportunidades e constrangimentos geram uma nova correlação de forças na sociedade, podendo reproduzir, e mesmo ampliar, as relações de poder desiguais, particularmente em determinados contextos (ROCHA, 2010, p.92).

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ao analisar a heterogeneidade da sociedade civil na América Latina, pontuam que, algumas situações, políticas estatais direcionadas seletivamente para determinados atores e demandas específicas geram uma diferenciação interna na sociedade. Ainda segundo esses autores,

em diferentes momentos históricos os Estados da região reconheceram e incorporaram seletivamente os direitos de alguns atores, associações e movimentos, deixando outros de fora. A ação do Estado também estimulou a reconfiguração da sociedade civil, como é o caso, por exemplo, da proliferação de ONGs que emergiram em alguns países, como resultado do papel que lhes foi atribuído pelo Estado na implementação de políticas neoliberais (DAGNINO;OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 28).

Conforme Meyer (2004), uma política que permite abertura para um tipo de participação, pode ser fechada para outros. Portanto, para serem de fato oportunidade carecem ser identificadas e aproveitadas pelos sujeitos sociais, o que leva a crer que o sentido das transformações institucionais não é resultado apenas da estrutura de oportunidade política, dependendo da configuração associativa específica de cada contexto. Assim, em configurações associativas específicas, mudanças institucionais podem representar oportunidades ou constrangimentos para a participação política.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural representa uma mudança institucional. Na sua concepção, introduz uma alteração nas oportunidades políticas com a incorporação de mecanismos participativos e a garantia institucional da participação da comunidade. Contudo, é possível observar que a forma como os sujeitos encaram o processo de implantação da política, como são efetivamente estimulados e como estão aptos a se engajar, é bem diferenciada (ROCHA, 2010, p.93).

A configuração institucional da política de desenvolvimento territorial imprime a inclusão de uma grande heterogeneidade dos sujeitos, buscando considerar a diversidade existente nos territórios. Nesse sentido, os espaços de discussão representam um campo de disputa dos mais diversos interesses e propostas e o domínio dos capitais necessários para o envolvimento nesse processo parece um aspecto fundamental para a compreensão e a análise da dinâmica de implantação da política. (ROCHA, 2010).

Por isso, ao não ponderar as diferentes capacidades de atuação dos sujeitos a política cria não apenas oportunidades, mas, também, constrangimentos e limitações dependendo dos recursos necessários para a participação no processo, o que gera novos espaços de diferencial social. Bedushi Filho (2008, p.2) afirma que: “[...] ao discutir e decidir sobre o futuro de suas

regiões, os atores envolvidos participam de um jogo que pode ampliar ou reduzir suas possibilidades de reprodução social e dominação sobre outros atores”. Este autor chama atenção para importância de introduzir a dimensão política das ações dos atores para compreender como noção de território estrutura um novo campo e contribui para alterar comportamentos e correlações de forças.

Deste modo, se as experiências de desenvolvimento territorial têm provocado transformações no comportamento dos atores, em função da sua inserção em um processo de aprendizagem social, por meio da interação em instâncias colegiadas com contornos organizacionais que estimulam a pluralidade da participação (BEDUSCHI FILHO, 2007), é importante pensar que é justamente essa “pluralidade” que condiciona oportunidades e constrangimentos para a participação. Isto é, na medida em que determinados atores (com os recursos de que dispõem, sejam econômicos, culturais, sociais etc.) estão mais aptos para a participação, a exigência da diversidade não garante uma igualdade na forma como se efetiva o processo participativo. Contrariamente, pode gerar uma maior inserção de determinados atores em detrimento de outros (menos aptos, ou com recursos menos adequados para a participação). Nesse sentido, a oportunidade política gerada pela abertura de mecanismos institucionalizados de participação para a discussão de uma política de desenvolvimento territorial gera uma dinâmica própria em cada contexto específico conforme as interações existentes entre sociedade e Estado e as relações de poder predominantes (ROCHA, 2010).

## **7. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MARANHÃO.**

O objetivo deste capítulo é apresentar uma contextualização do desenvolvimento territorial no Estado do Maranhão, ressaltando aspectos históricos, políticos, e socioeconômicos do Maranhão, particularmente do rural; em seguida discute-se a trajetória da política territorial no estado, buscando destacar alguns elementos específicos desta política

no contexto maranhense; além de destacar as principais políticas públicas e o Perfil do Colegiado Territorial no Território Campos e Lagos.

### **7.1. Aspectos da formação social política e econômica do Maranhão**

O Maranhão contemporâneo representa uma hibridação que articula o ajuste ao capital mundializado, através do agronegócio e do turismo, com dimensões colonialista, patrimonialista, fortes laços de consanguinidade e compadrio, que se alastra e ramifica nas transações comerciais, firmadas em redes corrupções, ultrapassando as fronteiras do Estado e do país. Nesse sentido, trata-se de um espaço onde estão presentes elementos ditos da modernidade, com indústrias com tecnologias de ponta, que se sustentam através de relações sócias de produção, características do início da revolução industrial na Europa, com práticas de trabalho escravo e exploração do trabalho infantil.

O Maranhão está situado entre uma área de transição entre a Amazônia, o Brasil Central e o Nordeste, compreende uma área de 331.936,955 quilômetros quadrado, com uma população estimada, em 2016, 6.954.036 habitantes, sendo 63,1% dessa população se concentram na área urbana e 36,9% se concentram na área rural. Dessa forma, o Maranhão configura-se como o estado que apresenta a menor taxa de urbanização entre as Unidades da Federação (UFs). O único estado do Nordeste a ter parte do seu território coberto pela floresta amazônica, estando inserido na Pré- Amazônia, com uma área de 123.369 quilômetros quadrados, o que o situa, juntamente com o Estado do Piauí, na posição de Meio Norte.

As primeiras tentativas iniciais de ocupação e utilização das terras do território maranhense, pelo homem branco de origem europeia, datam de 1612-1616, com as incursões portuguesa e francesa, e de 1642 com a presença dos holandeses. Para Porro (2004), essas incursões introduziram o gado bovino e os animais de carga no Estado, atividade que associou à economia agrícola, baseada na prática do extrativismo pelos indígenas.

Nos anos de 1750 a 1850, a ocupação do Estado pelo homem branco se deu em duas frentes. A primeira pelo sul, vinculada à pecuária, caminho percorrido pelos vaqueiros vindos da Bahia, em busca da pastagem nativas no sertão maranhense. A segunda, mais vinculada à agricultura, estabeleceu-se em terras mais próximas ao litoral (baixada Ocidental e Oriental), ou Baixo e no Médio Mearim, Grajaú e Pindaré. Originários de escravos vindos da África e de povos indígenas, e de uma minoria de descendência europeia, atuando principalmente na produção de Cana-de-açúcar e do algodão. Com o término do regime de escravidão, esse sistema entra em declínio e, paulatinamente, é substituído pela produção da pecuária

extensiva, originando um campesinato que se sustenta através do uso comum de recursos e da cooperação entre unidades doméstica de produção (PORRO, 2004; ALMEIDA, 1976).

Para Abreu (1996), as condições climáticas e da fertilidade do solo, e a disponibilidade de terras devolutas atraiu, para o Maranhão, grupos nordestinos, vítimas da seca, ou pela má distribuição de terras em seus lugares de origem. Segundo Andrade (1997), citado por Araújo, a frente de nordestinos avançava de Teresina até Caxias, em período de verão, seguia pelo Itapecuru, em direção ao Oeste, até Grajaú, Mearim e Pindaré. Outra frente formada por donos de gado seguia dois caminhos: um pelo sudoeste em direção a Barra do Corda e Tocantins; e outra, pelo rio Paranaíba, indo em direção a Carolina. Observa-se, que tanto no período colonial, como no período pós-colonial, o processo de ocupação em território maranhense de origem à formação de duas regiões: uma, onde prevalece a prática da pecuária extensiva e outra, onde predomina a agricultura.

Outro percurso de ocupação das terras devolutas, no Maranhão, foi a Frente Nordeste no Maranhão. Trata-se do deslocamento de lavradores maranhenses no interior do Estado, no início das duas décadas do século XX, em direção às terras livres, chamadas “Bandeiras Verdes”, na tentativa de se libertar da situação de subordinação, pelo sistema de aforamento e dos conflitos com os proprietários de terras (ARAÚJO, 2013).

Em 1969, outro instrumento jurídico que possibilitou a entrada de empresas agropecuária no Maranhão foi a Lei Estadual de Terras, conhecida por Lei Sarney de Terras<sup>10</sup>. A Lei dispõe sobre as terras devolutas e sobre a política fundiária do Estado, para sociedades anônimas.

No período de 1970, a concepção de integração nacional, através da ocupação da Amazônia, induziu os planejadores, que consideraram as terras devolutas da região como “vazios demográficos”, “espaços vazios”. Essa compreensão inspirou o Estado a uma política de colonização oficial e apropriação privada de terras, por meio da posse do título, entrando em confronto com os costumes tradicionais da região e intensificando os conflitos, principalmente nas faixas pioneiras e em regiões de ocupação antiga, sobretudo em áreas indígenas. Quatro anos depois, a colonização oficial foi substituída pela particular, passando o Estado a incentivar a nova colonização, patrocinada pelas empresas ou cooperativas de trabalhadores provenientes do sul do País (ARAÚJO, 2013).

Após esse período, houve um forte debate acerca do modelo econômico a ser adotado no Maranhão, pelos planejadores público. Os planos governamentais e os estudos, de caráter

---

<sup>10</sup> Le n° 2.279, de 17 de junho de 1969, complementada pelo Decreto n° 4.028, de 28 de novembro de 1969 (ARAÚJO, 2013).

oficial, sobre a economia maranhense apontavam o “setor primário<sup>11</sup>” como alternativa econômica para o Estado. Em seus estudos, Santos (2008) tem mostrado que deste o início do século XVII, a base econômica era a carne e couro, sendo que o gado era usado como base alimentar nas fazendas. No Século XIX até 1960, o gado passou a ser criação extensiva. No período de 1970, os projetos fundiários incentivaram a pecuária. Na década de 1980, com os Projetos de Assentamentos e, nos anos 2000, com as linhas de crédito específicas para agricultura familiar, intensifica-se essa tendência para a criação de gado. Em 2008, o Maranhão era o segundo maior rebanho do Nordeste. No entanto, outra orientação era dada pelos chamados “industrialistas” que vinculava a noção de desenvolvimento à indústria e atribuíam o atraso às atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas.

Ao estudar a estrutura fundiária maranhense entre 1970 a 1995, Mesquita (2006), conclui que qualquer que seja a concepção utilizada, todos eles apontam para uma estrutura de acesso e uso da terra “extremamente desigual” e antidemocrática. Mesquita (2006) e Porro (2004) usaram como referência o Índice de Gini para a concentração fundiária no Maranhão (1950-1996), e observaram que este índice esteve acima de 0,90, nos últimos 50 anos, com uma tendência de recuo entre 1950 (0,93) e início dos anos de 1970 (0,926), até 1995 (0,901).

Ainda de acordo com Mesquita (2006), no período de 1960 a 1985 em todas as mesorregiões maranhenses houve uma alteração positiva na concentração fundiária, em particular nas regiões oeste (25%) e centro (21%). Nesse mesmo período, excluindo o litoral ocidental, todas as microrregiões sofreram uma intensificação na concentração de terras, principalmente as do Pindaré (99,7%), Presidente Dutra (95%) e do Médio Mearim (47%). A partir de 1985 houve uma rápida queda em quase todas as mesorregiões.

Em relação às microrregiões e municípios, no período de 1985 a 2000, a tendência de uma queda na concentração da terra, essa queda predominando no sul, centro e oeste do Estado. Em seus estudos, Mesquita (2006) classifica os estabelecimentos em: pequeno (10 ha), médio (entre 10 ha e 1000 ha) e grande (acima de 1000 ha). Mesquita, conclui que, no período de 1970 a 1975, no Estado, os minifúndios são muito expressivos, mas insignificante em área apropriada. Nesse mesmo período os minifúndios caíram de 85,4% para 84%, e continuaram caindo até 1995 (73%). No que se refere a área, a queda foi muito maior. Em 1970, eles detinham cerca de 5,6%; em 1985, chegaram a 4,5%; e, em 1995, apenas 3,1%.

Na outra ponta, os latifúndios não tiveram aumento expressivo, mas, quanto à área apropriada, cresceram de 42% em 1970, para 44% em 1980; declinando para 36% em 1995.

---

11 O setor primário está relacionado à produção através da exploração de recursos da natureza. Podemos citar como exemplos de atividades econômicas do setor primário: agricultura, mineração, pesca, pecuária, extrativismo vegetal e caça. É o setor primário que fornece a matéria-prima para a indústria de transformação.

Enfim, considerando outro indicador, os números mostram que a média dos pequenos produtores sem terra (parceiros/ocupantes/arrendatários) diminuiu de 1,8 ha, em 1970, para 1,4 ha, em 1995. Os estabelecimentos, mesmo dobrando sua participação (número e área), tiveram sua área média diminuída, caindo 132 ha para 95 há (ARAUJO, 2013).

De acordo com Asselin (1982), no período de 1980, com a expansão da fronteira agrícola para os grandes projetos minero metalúrgico, associado ao Programa Grande Carajás, e da base de lançamento de foguetes de Alcântara, acrescentou-se o processo de transferência de terras devolutas para corporações empresariais, dentre as quais: Varig, Mesbla, Sharp, Sanbra, Pão de Açúcar e Cacique, principalmente na região do Pindaré. Esse processo ficou conhecido popularmente como “Grilo” Pindaré, devido às formas fraudulentas como as terras eram adquiridas e registradas em cartórios.

Mesquita (2006) ressalta que a pecuária extensiva consolidada, a introdução de monoculturas de soja e eucalipto, a nova política agrícola e os programas de assentamentos nos anos de 1990, como fatores que possibilitaram o aumento do número de proprietários e da área mediados estabelecimentos articulados ao agronegócio. Esse autor ainda acrescenta que ação governamental com o crédito rural subsidiado, os incentivos fiscais e Estatuto da terra inicialmente beneficiam a grande empresa e a concentração de capital. A partir de 1985, com a pressão dos movimentos sociais que surgem das situações de conflitos, o governo adota políticas públicas específicas para agricultura familiar, a exemplo do PRONAF.

Atualmente, o Maranhão destaca-se no cenário nacional pelas questões fundiárias e disputas pela terra, pelo alto índice de violência no campo, apesar de ter um grande número de assentamentos de Reforma Agrária e áreas tradicionais em processo de regularização. Dados do INCRA aponta que o estado tinha 1.025 áreas de assentamentos, envolvendo 131.605 famílias assentadas. No entanto, o reconhecimento da terra se constitui em um primeiro passo para a permanência do trabalhador no campo, representando para o assentado a segurança legal. Também é fundamental que sejam garantidas as condições básicas para se assegurar a produção no campo.

Do total de assentamentos existentes no Maranhão, 261 são assentamentos estaduais, o que corresponde a 32% do total de famílias assentadas. Verifica-se ainda, 35 assentamentos-casulo<sup>12</sup>, três reservas extrativistas, cinco projetos de desenvolvimento sustentável e assentamento municipal. Os outros são considerados territórios federais (INCRA, 2013).

Essa realidade no campo maranhense referente às décadas de 1980 e 1990 chega à primeira metade do século XXI sem sofrer significativas alterações. De acordo com relatório

---

12 O assentamento-casulo é uma modalidade de projeto de Reforma Agrária criada e implantada a partir da obtenção de imóveis que podem abrigar acima de quinze famílias (Inkra, 2013, p. 5).

da Comissão Pastoral da Terra (CPT) de 2012, o Maranhão, até 2001, liderava as estatísticas de conflitos pela terra, perdendo esta colocação em 2012, para o estado do Pará. O referido relatório acentua que, em 2012, houve 157 conflitos pela terra, envolvendo 9.037 famílias, no Maranhão (CPT, 2013).

Esses dados, se comparado ao de 2011, com o registro de 224 conflitos pela terra, afetando 12.663 famílias, revela que houve redução dos conflitos. No entanto, quando se comparam as agressões sofridas pelos trabalhadores rurais – como queimas de roças e expulsão de famílias –, constata-se que houve um recrudescimento da violência sofrida por estes. Ainda de acordo com relatório da CPT, 23,5% dos conflitos por terra no Brasil são protagonizados pelo poder público (CPT, 2013, p. 21). Ressalta-se que, no Maranhão, os conflitos por terra envolvem, sobretudo, as grandes empresas de mineração, celulose e petróleo (CPT, 2012).

Hoje, a desapropriação dos trabalhadores do campo dá-se em função da expansão do agronegócio e, historicamente, do avanço do latifúndio, provocado, especialmente, pela agropecuária bovina, que interfere drasticamente na produção da agricultura familiar. Essa situação expulsa os trabalhadores rurais do campo em direção às periferias das cidades. (IPEA, 2016).

As estatísticas sobre a situação básica no Maranhão, referente a 2011, apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ressalta a precariedade em que está a maior parte da população no que se refere a educação básica. O estado tem 19,31% de analfabetos entre sua população de 15anos ou mais, taxa superior a média nacional, de 9,7%, e mais alta que a do Nordeste, de 18,7%. A média de anos de estudo da população maranhense de 15 anos ou mais é de 5,6 anos de estudos. Também nesse item, o estado fica atrás da média nacional, de 7, 2 anos, e do Nordeste, de 5,8 anos de estudo (PNUD, 2011, 18).

No que tange à oferta do ensino médio, última etapa da educação básica, os dados são ainda mais precários. Conforme o relatório, o estado apresenta apenas 33% de cobertura para este nível de ensino, enquanto a média nacional é de 51,1%, e a nordestina, de 39,3% (idem). Nesse sentido, a oferta e a cobertura para o nível médio de ensino estão bem abaixo da demanda. Vale ressaltar que o governo estadual é o responsável por este nível de ensino.

Em relação aos indicadores educacionais da população rural, o referido relatório afirma que no Maranhão vive-se uma real crise de oferta para o ensino médio e os anos finais do ensino fundamental. No que se refere à participação da população do meio rural na oferta de serviços do ensino médio, o estado alcança apenas 15% da população, e 20% para os anos finais do ensino fundamental. Os dados evidenciam que a educação como

um dos direitos básicos está sendo negada aos jovens do campo no estado do Maranhão (Pnud, 2011, p. 19).

## **7.2. A política de desenvolvimento territorial no Maranhão**

A criação e a implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foram importantes para concretizar a experimentação de espaços institucionais de participação em uma escala supramunicipal, nesse caso, conferindo uma dimensão territorial à ação pública. O MDA passou, por meio do Pronat, a destinar recursos do Pronaf, na sua linha de infraestrutura e serviços territoriais (Proinf)<sup>13</sup> para cada território aplicar em projetos de desenvolvimento rural.

Um território rural, de acordo com o MDA, é formado por municípios que possuem determinadas características comuns quanto à configuração de sua estrutura socioproductiva rural. O principal elemento distintivo é a presença marcante da agricultura familiar, que conferiria a esses territórios uma identidade socioeconômica. No Brasil, agricultor familiar é aquele que possui um estabelecimento agropecuário que não ultrapassa quatro módulos fiscais; utiliza trabalho familiar para gerar renda, que deve ser majoritariamente oriunda da atividade agrícola, e gerencia os processos produtivos de modo familiar, não empresarial<sup>14</sup>.

A abordagem territorial do desenvolvimento rural vem sendo implementada há mais de uma década pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como estratégia de integração e implementação de políticas públicas visando o combate a pobreza, a redução das desigualdades sociais, a inclusão produtiva e o fortalecimento da agricultura familiar. Esta abordagem têm se configurado no Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, no Programa Territórios da Cidadania, no Plano Safra da Agricultura Familiar e no Plano Brasil Sem Miséria. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), desde a sua criação em 2003, têm dado apoio direto aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e do crédito fundiário, pescadores artesanais, extrativistas, quilombolas e indígenas, na perspectiva de seu fortalecimento, para que em um processo de desenvolvimento de longo prazo, estes possam tornar-se protagonistas do desenvolvimento sustentável dos Territórios que fazem parte.

A política de desenvolvimento territorial no Maranhão apresenta uma dinâmica muito particular. O marco da implantação da abordagem territorial rural data do ano de 2003, quando a Secretaria de desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento

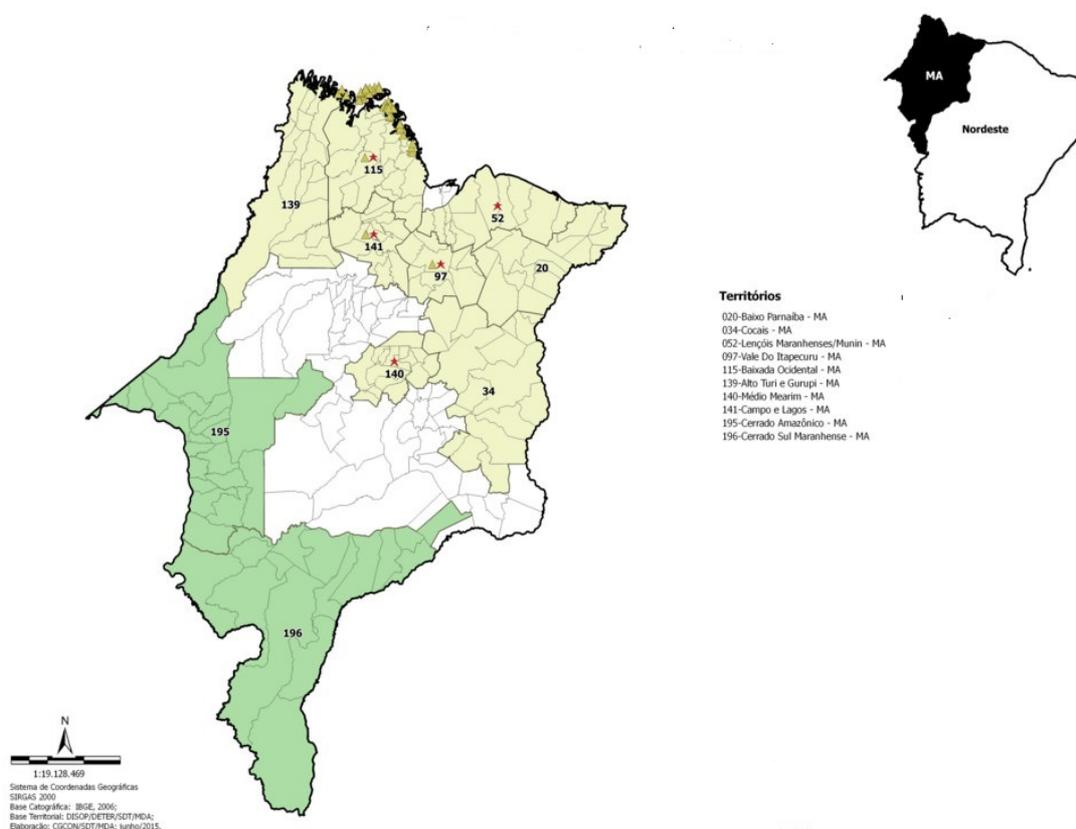
---

13 O Proinf opera com recursos não reembolsáveis, acessáveis por organismos públicos, a exemplo das municipalidades, e também por organizações não governamentais, no caso de recursos para custeio.

14 Lei nº 11.316/2006 disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11326.htm).

Agrário (MDA) iniciou uma política Nacional de fortalecimento territorial, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Entre 2003 e 2009 foram realizadas diversas oficinas Estadual e territorial de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial, com objetivo de sensibilizar e mobilizar os atores sociais. Neste período, atores da sociedade civil e do poder público foram motivados sobre essa estratégia. Atualmente existem 11 (onze) territórios rurais homologados e reconhecidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS). Esses onze territórios abrangem 178 municípios, ocupando área de 262.140 km<sup>2</sup>, ou seja, 78 % da superfície total do estado, e população de 4.437.144, os quais correspondem a 67 %, da população estadual.

Figura 2 – Territórios Rurais - Maranhão



Dez desses territórios são apoiados pela SDT/MDA, os quais têm sua dinâmica de desenvolvimento alicerçada em atividades rurais – agrícolas e não agrícolas, justificando a implementação de ações voltadas especificamente para o fortalecimento das organizações sociais e das comunidades rurais. Dessa forma, em se tratando de potencializar a construção participativa de um referencial de desenvolvimento territorial rural sustentável para a agricultura familiar.

Tabela 4- Territórios apoiados no Maranhão

Território	Categoria	Nº de Municípios	Área km <sup>2</sup>	População hab	Ano de homologação
------------	-----------	------------------	----------------------	---------------	--------------------

Alto Turi e Gurupi	Cidadania	18	27.777,0	288.985	2007
Baixada Ocidental	Cidadania	19	18.273,3	388.861	2007
Baixo Parnaíba	Cidadania	16	19.178,8	411.525	2003
Campos e Lagos	Cidadania	12	17.579,6	518.241	2007
Cerrado Amazônico	Rural	22	40.952,4	685.860	2014
Cerrado Sul	Rural	16	64.743,0	245.000	2014
Cocais	Cidadania	17	29.970,4	767.787	2003
Lençóis Maranhenses	Cidadania	12	14.374,9	252.306	2003
Médio Mearim	Cidadania	16	8.308,0	262.320	2007
Vale do Itapecuru	Cidadania	10	8.932,2	268.335	2003
Vale do Mearim*	Rural	15	12.050,4	347.924	2014
<b>Total</b>	-----	<b>178</b>	<b>262.140,0</b>	<b>4.437.144</b>	-----

Fonte: Sit MDA, IBGE

A Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), operacionalizada pela SDT/MDA, tem contribuído para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos Territórios Rurais do Maranhão. Parcerias com Estado e Municípios têm apoiado a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar. Estes resultados posicionam o PROINF como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar nos Territórios Rurais.

A SDT/MDA tem investido, no Maranhão, através do PROINF, recursos que visam à dinamização das cadeias produtivas da Madiocultura, Apicultura, Educação do Campo, Fruticultura, Avicultura, Piscicultura, Pesca Artesanal, Artesanato e fortalecimento das redes. O volume de recursos investido no Estado entre 2003 até 2014 é de R\$ **25.665.076,80**<sup>15</sup> (vinte e cinco milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, setenta e seis reais e oitenta centavos).

A principal instância de gestão do processo de implementação dessa estratégia de desenvolvimento territorial é o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), órgão colegiado formado por representantes de organizações da sociedade civil presentes no território, e por representações do poder público, em suas distintas esferas. Os Colegiados são espaços institucionalizados de participação e de legitimação da política pública, inserindo-se nos processos de gestão social dos recursos federais destinados ao desenvolvimento rural. As quantidades de membros dos colegiados variam conforme o território.

\* O Território Vale do Mearim ainda não é apoiado pela SDT

<sup>15</sup> PROINF- lista de projetos, Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA)

Os Colegiados Territoriais têm papel fundamental na articulação, apoio e acompanhamento dos arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos; estimular e apoiar a criação, estruturação e operacionalização de redes territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, formação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação, etc); contribuir para a integração territorial, articulação intermunicipal, buscando estabelecer relações horizontais de cooperação e oportunidades.

Outro instrumento de concertação social presente na estratégia de desenvolvimento territorial é a Rede Estadual de Colegiados Territorial. A mesma é composta por quatro representantes dos onze colegiados reconhecidos pelo CEDRUS e homologados pela SDT/MDA. A Plenária da rede é composta por 44 membros paritários da sociedade civil e do poder público.

Tanto a Rede como os colegiados territoriais têm recebido apoio e assessoria de Ongs estaduais (Fórum Carajas, Tijupá, Sociedade dos Direitos Humanos, Inap, Codesu, Planeja, Ethos), cooperativas (Cosert, Cospat), institutos (instituto Territorium) e universidades (UEMA E UFMA). Atualmente cinco colegiados (Mearim, Itapecuru, Lençóis e Munin, Campos e Lago e Baixada Ocidental) e a Rede têm recebido assessoria dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), através do Laboratório de Extensão Rural – LABEX/UEMA e da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), campos São Luís e Bacabal.

A Rede Estadual de Colegiados Territorial tem como finalidade discutir a estratégia de desenvolvimento no Estado, dialogando com os órgãos nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal. Desde que foi fundada a rede tem procurado o dialogo com o governo do Estado do Maranhão, na perspectiva de que este possa adotar a estratégia de desenvolvimento territorial em todo território maranhense.

Na gestão da governadora Roseana Sarney, a rede reuniu varias vezes com o secretario de planejamento, Fabio Godim, na tentativa de fazer avançar a estratégia de desenvolvimento territorial e na perspectiva de que os órgãos estaduais pudessem adotar a abordagem territorial na execução das políticas públicas. No entanto não houve nenhum avanço, os gestores e formuladores de políticas públicas do governo Roseana Sarney que participavam das reuniões não levaram para o restante do governo o diálogo sobre a territorialização do Estado, demonstrando falta de compromisso e interesse na estratégia de desenvolvimento.

Atualmente, a Rede Estadual de Colegiados com a assessoria do Laboratório de Extensão Rural – LABEX/UEMA e outros parceiros retomaram o dialogo sobre a estratégia

do desenvolvimento territorial no Estado, com o governo de Flávio Dino e iniciou, também, o diálogo com o poder Legislativo.

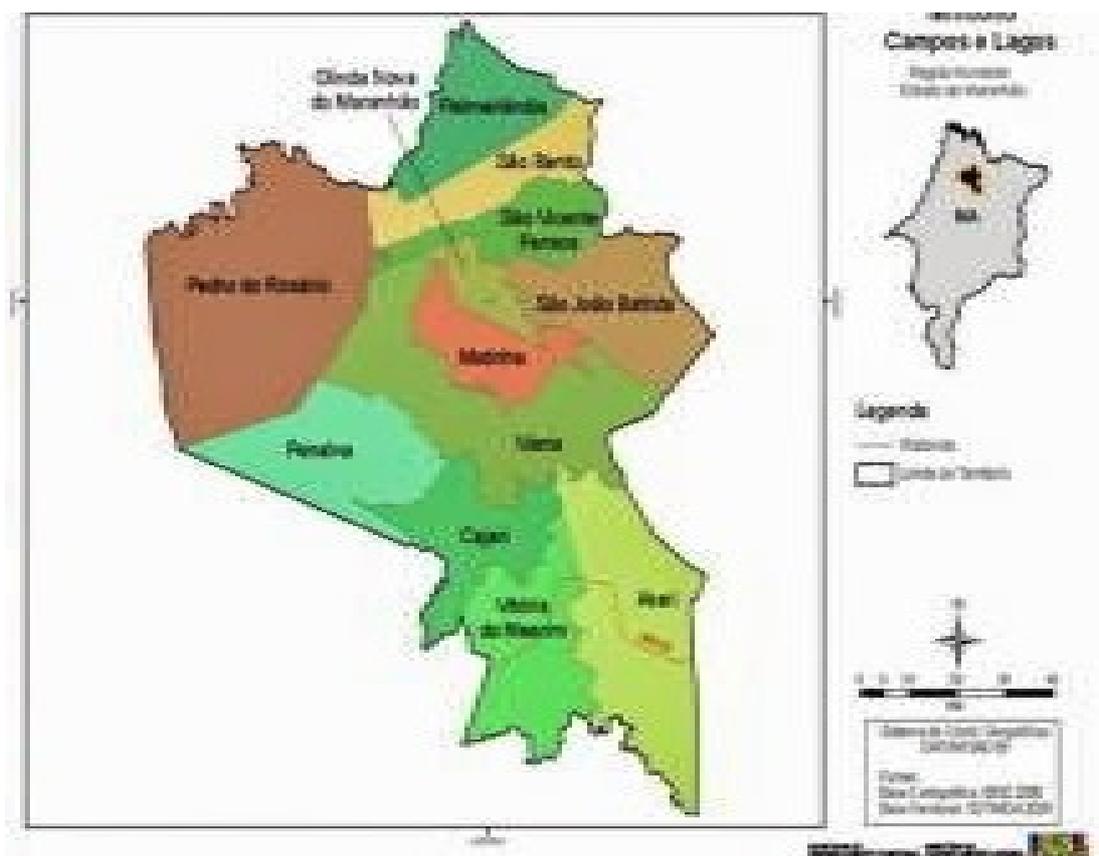
Com o governo do Estado, esse diálogo tem se dado entre a Rede Estadual e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). Já houve três rodadas de reuniões entre a Rede e o IMESC. Nessas reuniões o IMESC apresentou o seu recorte de divisão Regional do Estado, dividindo o estado em 32 regiões. Essa divisão regional leva em consideração principalmente as cidades polos dessas regiões, o fluxo de mobilização de infraestrutura. Enquanto que a Rede Estadual de Colegiados tem apresentado a proposta da gestão territorial dos Territórios Maranhense, conforme os conceitos já elencados nos parágrafos acima.

Na Assembleia Legislativa do Estado, o Deputado Fernando Furtado (PC do B), provocou duas audiências públicas para debater a estratégia territorial no Maranhão, onde se fizeram presente o IMESC, secretaria de Planejamento, UEMA (LABEX), e outras entidades. O IMESC novamente apresentou o recorte Regional e a Rede Estadual, LABEX-UEMA, CODETER e outras entidades apresentaram o recorte territorial com 14 territórios.

### **7.3. Caracterização do Território da Cidadania Campos e Lagos**

O Território da Cidadania Campos e Lagos, homologados em 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, está localizado na região Nordeste, na mesorregião Norte Maranhense. Esse território situa-se na região da Baixada Maranhense, composto por 12 municípios: Arari, Cajari, Matinha, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, São Bento, São João Batista, São Vicente de Ferre, Viana e Vitoria do Mearim. Possui uma área de 8.808,20 km<sup>2</sup>, população total de 319.887 habitantes, dos quais 181.305 vivem na área rural, o que corresponde a 56,7% do total. Possui 24.359 agricultores familiares, 7.211 famílias assentadas e 85 comunidades quilombolas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é 0,60. (MDA, 2015).

Figura 3- Mapa do Território Campos e Lagos



O território da cidadania Campos e Lagos vêm sendo articulado desde 2003. Diversas Dentre as organizações coordenadoras desse processo tiveram maior participação: o portal da Educação da Baixada – articulação de Secretários de Educação e o Instituto Formação. Em 2004, organizações juvenis foram se articulando, criaram os Fóruns de Juventude e se inseriram com muita intensidade nesse processo. Em 2005, os Secretários de Agricultura, também, constituíram uma articulação chamada Porteira da Agricultura, e passaram a se envolver nesse debate (PTDRS, 20012).

Entre 2004 e 2005 foi realizado um conjunto de debates, em forma de colóquio, sobre desenvolvimento local em nove cidades desse território. Nesses colóquios foi aprofundando o debate sobre perspectiva e propostas para o desenvolvimento das pessoas e da região onde viviam. Esses debates foram coordenados pelo Portal da Educação da Baixada, Porteira da Agricultura, os Fóruns da Juventude e o Instituto Formação.

Nesse processo todo houve apoio de consultores do Maranhão e de outros estados com conhecimento em desenvolvimento territorial, agroecologia e arranjos territoriais. Além disso, entre 2004 a 20012, o Instituto Formação tinha uma incubadora de Projetos Produtivos com profissionais acompanhando e incubando projetos experimentais. Dois desses projetos se destacaram no processo de produção e comercialização do território: as feiras do circuito produtivo e a Agroindústria familiar “Agropolos”. Também, dois grupos de jovens,

profissionais do Instituto Formação e secretários de Agricultura fizeram viagem de intercâmbio para Santa Catarina, para conhecer o circuito de organização e produção agroecológica da Encosta da Serra Geral. Nesse mesmo período, jovens e agricultores visitaram experiências desenvolvidas no Nordeste, principalmente na Paraíba (Mandalas) e Pernambuco (Permacultura).

As reuniões, encontros, intercâmbios, envolvendo jovens, dirigentes de educação e agricultura, passou a se estabelecer como uma prática constante de trabalho coletivo, ocasionando mudanças na cultura de participação democrática.

Em 2005, o conjunto de organizações acima elencadas, criou uma estrutura para coordenar o debate e as proposições sobre desenvolvimento da baixada, com perspectiva de **“gradualmente ir se qualificando e assumindo o papel que até então tinha sido desempenhado pelo Instituto Formação, visando consolidar estruturas fortes no próprio território. Nasce com essa razão ADS – Agência de Desenvolvimento Sustentável”**. (PTDRS, 2012, p. 16, grifos meus).

Para a criação da ADS realizou-se muitas plenárias, reunindo representantes da sociedade civil e representantes das instituições governamentais. Além das organizações protagonistas desde 2003, outras organizações foram incorporadas como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (ACONERUQ), Colônias de Pescadores, Sindicatos de Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais (STTRs), diversas Associações. Foram, também, **“projetadas organizações como Acolhida nos Lagos (para turismo), Cooperlagos (para agricultores orgânicos e agroecológicos), Associação de crédito, Associação de Artesões”** (PTDRS, 2012, p.18, grifo meus). Essas duas últimas não chegaram a ser criadas.

Ainda em 2005, foi elaborado o documento intitulado Plano de Desenvolvimento Territorial, com a participação nas discussões dos secretários de agricultura, secretários de educação, juventude e das organizações sociais do território, sob a coordenação do Instituto Formação, com assessoria da AGRECO – SC e do professor Dr. Orlando Oscar Rosa, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Esse documento foi aprovado no III Encontro de Desenvolvimento Local e Juventude, realizado na cidade de Arari, com um público de 200 pessoas entre técnicos de agricultura, secretários de educação e agricultura, jovens, professores e lideranças de organizações articuladas na ADS.

Nesse evento foi convidado o Delegado do MDA e os articuladores estaduais para participaram de uma mesa sobre arranjos territoriais e estiveram representando a Delegacia do MDA, a consultora Mary Alba e assessores. Nesse encontro foi feita a primeira solicitação

formal à Delegacia do MDA para homologação do Território Rural Campos e Lagos. Após ao Encontro foi enviado o plano discutido e aprovado e o material impresso do território para o MDA, em Brasília, dirigida ao Secretario de Desenvolvimento Territorial do MDA (PTDRS, 2012).

Em 2007, o território Campos e Lagos torna-se pré-território e é homologado em 2008 pelo MDA como Território rural de identidade, e no ano seguinte é incorporado como Território da Cidadania.

O reconhecimento do Território pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporou sua população nos programas e projetos do Governo Federal, abrindo novas perspectivas de alavancar processos de desenvolvimento sustentável em municípios que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano. Esse território possui indicadores precários que se reproduzem há muitas décadas, evidenciando problemas de ordem estrutural e de caráter conjuntural devido a inexistência ou fragilidade das políticas de Estado, nas áreas de educação, saúde, habitação, economia e agropecuária.

### **7.3.1. Elementos históricos**

A sua colonização começou no início do Século XIX por João Alves Pinheiro, que depois de ter partido de Alcântara sede da capitania Cumã, fixou residência, ao redor desse local, foi fundado a Vila de São Bento de Bacurituba, em 1883, depois tendo sido fundada a cidade de São Bento e outros municípios.

A economia desse território é basicamente de subsistência e as principais atividades econômicas são extrativismo vegetal (babaçu) e pesca. Grande parte da água consumida nas cidades do território é proveniente dos campos alagados ou de rios como: Pericumã, Mearim e Pindaré.

No século XIX, a Baixada Maranhense era um grande polo produtor de algodão, que era exportado para França, Inglaterra e Holanda, produto que depois da independência do Brasil, deixou de ser plantador em grande escala, contribuindo para a decadência do Maranhão. Existe nesse território municípios muitos antigos, criados no século XVII<sup>16</sup>, sendo o caso dos municípios de Viana e São Bento, verifica-se que características predominantes do modelo colonial de desenvolvimento ainda produzem impactos no presente.

---

16 Essa região começou a ser colonizada ainda no século XVII. A cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão foi fundada em 1612. A capitania secundária de Cumã, que posteriormente deu origem ao município de São Bento, tem documentos que revelam sua criação no ano de 1621. Alcântara foi criada em 1640 e a cidade de Viana, em 1757, Guimarães, 1758. Vitória do Mearim, apesar de oficialmente ter sido criada em 1833, contava, desde o século XVII, com a presença de colonizadores que habitavam no que hoje constitui sua demarcação territorial. (PTDRS, 2012, p.24).

Percebe-se que esses elementos continuam se apresentando, apesar das alterações da economia de exploração de matérias primas e exportação, inerente ao período mercantil capitalista do século XVI, para as características da economia de subsistência, no século XXI, no âmbito de uma conjuntura em que ocorre o pleno desenvolvimento das práticas de financeirização da economia mundial.

Ao estudar a Baixada Maranhense, onde está incluso o território Campos e Lagos, Lacroix afirma:

O capitalismo nascente na Europa Ocidental, impulsionado pela Revolução industrial, não conseguiu desarticular as formas tradicionais de produção maranhense que, à época imperial, conservaram uma economia mercantil, determinante de funções e consumidora, além de uma economia natural, determinada, de subsistência natural no setor agrícola e industrial, com tecnologia rudimentar. Nem podia ter sido diferente, uma vez que '*o dinamismo nesse primeiro surto industrial na Inglaterra e na Europa Continental reforçou a conveniência de importar alimentos e matérias primas dos países atualmente subdesenvolvidos*'. (LACROIX : 1982, p.18)

Assim, nesse território, observa-se uma característica que não é própria apenas à economia do Estado do Maranhão, mas que é própria do país no conjunto de suas regiões, que é a predominância de um processo de desenvolvimento que é desigual e diferenciado, o que implica em articulações entre segmentos avançados e menos avançados da economia como um todo, ou seja, o estabelecimento de “relações de produção capitalistas modernas ao lado de outras atrasadas não capitalista, mais complementarmente integradas ao mercado” (MESQUITA, 2006, p.36).

### **7.3.2. Elementos Geoambientais do território**

A Microrregião Geográfica Baixada Maranhense, composta pelos Territórios Rurais Campos e Lagos e Baixada Ocidental Maranhense, é uma região de aproximadamente 20.000 km<sup>2</sup> compreendida a partir do Golfão Maranhense e o curso inferior dos Rios Mearim, Pindaré e Grajaú, curso médio do Rio Turiaçu e Bacia do Pericumã. É um grande pantanal amazônico constituído por cadeias de lagoas com extensos pântanos e campos que inundam no período das chuvas, onde está situado o mais extensivo refúgios de aves aquáticas do nordeste (IMESC, 2013; PTDRS, 2012).

Esse território tem como características ser uma depressão em forma de uma extensa concha alongada que progressivamente, ainda que lentamente, se reduza graças ao trabalho incessante de sedimentação provocada pelos rios, por conseguinte, essas terras parcialmente alagadas têm sua história geológica representada por sedimentos antigos e recentes (IMESC, 2013, p. 29).

A geomorfologia da Baixada Maranhense se apresenta como campos inundáveis ou não, lagos, tesos e morros e, paisagisticamente, apresenta dois períodos um chuvoso e janeiro a junho e estiagem de julho a dezembro (idem, p. 31).

Quando é no período da estiagem a paisagem

se apresenta em forma de campos, lagos, tesos e morros. Nesse período, o espaço rural é monótono, a vegetação dos campos muda de tonalidade entre o verde, o amarelo e o marrom e, conforme o prolongamento do estio se incluem os lagos perenes, os tesos e os morros. Nesse período, a temperatura aumenta, a precipitação pluviométrica diminui gradativamente até desaparecer, o lençol freático reduz o volume, aumenta a perda de água e ocorre a percolação, os campos secam, pois as águas que os cobriam desapareceram transportadas através dos igarapés, córregos e outros sangradouros, dirigindo-se para os cursos inferiores dos rios da região para, finalmente, se confundirem com a massa líquida do Golfão.

Os lagos dão vazão à massa líquida que cobre os campos. Surge o capim verdejante e quando a estiagem se intensifica, o solo gretado formando torrões de argila que, às vezes, dificulta o desenvolvimento da gramínea e machucam os pés das pessoas menos adaptadas ao ambiente.

Quando a estiagem se intensifica, o solo de aluvião nas áreas dos campos mal drenados, cujo sedimento é resultado dos contínuos transportes dos terrenos das zonas mais elevadas, se transformarem em torrões argilosos, fraturados, ressequidos, que dificultam profundamente a caminhada.

O período chuvoso acontece de janeiro a junho com maior intensidade entre abril e maio. Nesses meses, a paisagem se apresenta em forma de lagos, tesos e morros. Os campos inundados, pelo transbordamento dos lagos e dos rios, desaparecem em virtude do índice pluviométrico, alto e constante, do nível do lençol freático que se eleva e aflora impedindo a passagem da água das chuvas através dos poros dos solos (percolação), da infiltração, evapotranspiração e transpiração das plantas.

Nesse período, os lagos transbordam formando grandes conjuntos de massa líquida entremeadas pelos tesos, a esses conjuntos o homem rural chama de “mares” (IMESC, 2013, p. 31-32)

Os campos classificam-se em baixos, mistos e altos e intercalam os lagos perenes. Campos baixos são aqueles que estão sujeitos à inundação no período chuvosos; Campos mistos são aqueles que se inundam em parte, se localizam as margens do curso do Rio Mearim. Campos altos ou dos tesos são os que não estão sujeitos e é para esses campos que se processa a transumância do gado no período da chuva.

Os lagos funcionam como coletores das águas pluviais e dos rios. No período das chuvas se distribuem em quatro grupos (Lagos de Viana, Lagos de Pinheiro, Lagos de Arari e Anajatuba, Lagos de Conceição do Lago-Açu). Representam as partes mais côncavas dessa grande depressão relativa que é esse território e, estão separados pelos campos e estes separados entre si pelos tesos que são partes sujeitas a inundação. Além desses existem outros lagos que não fazem parte dos conjuntos citados, como Coqueiro em São João Batista e outros.

Nesse Ambiente, onde a natureza a cada seis meses apresenta um cenário especialmente diferente, vingam uma flora e fauna que se adaptam e colaboram para a formação do ecossistema desse território. A Flora espalha-se nos campos, nos lagos e tesos.

Nos campos e lagos se desenvolvem harmonicamente, convivendo nesse ecossistema específico. (IMESC, 2013).

Conforme o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC),

Nos tesos, especialmente nos mais extensos que se intercalam nos campos, se apresentam em forma de arbustos e árvores, às vezes, quando não antropizada com aspecto de mata: dentre as inúmeras espécies destacam-se: jatobá (*Himnaceae courbaril*), angelim (*Hymenolobium petraem Dulse*), Sapucaia (*Leajthus pisoius camless*) tatajuba (*Bagassa geuanensis*) algodão bravo (*Hipomia fistulosa*), babaçu (*Orbignya martmiaua*) janaúba (*Himatanthus drastiaces*), além de outras.

Nos lagos, formando moitas flutuantes são encontrados (as): mururu (*Eichhornia crassipes*), aguapé (*Pentederia cordata*) considerada a vitória-régia maranhense, arroz bravo (*Andiopogon agam hacepensis*) e andré quicé (*Ichnanthus Barra Buriflorus*). Canarana (*Himenochna amplexicaulis*) peropas ou corticeiras (*Erythrina speciosa*) além de numerosas ninfeias, diversas articularias, salvinhas, lemnáceas, azéolas que recobrem às águas dando matizes lilases, amarelos e de outras cores no período da floração.

Nas águas dos pântanos jazem submersas getôneas em consórcio com as coráceas, diatomáceas, clorofiláceas, possibilitando um bento e plâncton variadíssimo. Dependendo da profundidade emergem juncos (*Juncos effusus*) canarana, algodão bravo, barrobas, aningas (*mentrichardia linefera*), corteira e jamari (*Astrocaryun janari*) e uma diversidade significativa de vegetais hidrófilos. A aninga, a corticeira, a tabua e perobas (*Typha dominguensis*) preferem as margens dos rios.

O mururu, também conhecido como orelha de veado tem vida bentônica, prendendo-se ao fundo dos pântanos ou netônea, vagando conforme a corrente e o vento, quando as águas aumentam.

Plantas diversas, com um sistema de raízes esponjosas, formadas de inúmeros filamentos cheios de pelos, enredam-se e mantêm todo tipo de sedimentos e pequenos seres que representam em grande parte o plâncton lacustre. Consolidam-se na superfície das águas e formam batedos com espessura considerável que, frequentemente, tomam o aspecto de ilhas flutuantes, como as observadas nos lagos de Penalva. Quando se consolidam, se transformam em aterrados que gradativamente assoreiam as conchas lacustres (IMESC, 2013, p. 35).

Ainda de acordo com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC),

Embora algumas espécies lacustres sejam encontradas nos rios e vice-versa, a fauna entre esses dois ambientes é específica. Na fauna lacustre, idêntica e numerosa em toda a Baixada Maranhense, dominam os etnobrauchios, dentre os quais: a curimatá (*Prochilodus serofa*), traíra (*Hoplias malaparaoaus*), piranha (*Serralamus nalttereri*), acarai (*Geophagus brasilienses*) piau (*Eleporimis obtusideus*), tapiaca (*Curimata cyprinoides*), piaba (*Manihot esculenta crantz*), jeju (*Hoplerythinus enitaenias*) e anojado (*Pygidium brasilienses*).

Nos rios vivem o surubim (*Pseudo plantintoria corruscans*) o lírio (*Ageneiosus spp*), o mandubé (*Ageneiosus dentatus kner*), piranha (*Pygocentrus nattereri*), pescadinha (*Manodor anaflodom*), mandi (*pmelodus app*), cascudo espada (*Loricaria teinsdeuchincricri*) também conhecido como peixe viola, arraia (Brycon SP) jacaré (*Caiman yacare*), sucuri (*Eunectes murinus*); estes dois últimos representam ameaça aos pescadores e ao gado quando estes vão ao bebedouro.

No leito das enseadas são observadas, ainda que em menor frequência, as capivaras (*Hydrochoerus hydrochoeris*) e as lontras (*Lutra longicaudis*).

Nos campos estão numerosos quelônios, especialmente nos batedos, seu habitat. Uma variedade abundante de moluscos povoa essas águas. Os itãs (*mytella falcata11*), carões (*Amarus scolopsceos Gm*) e uma variedade de enxames de insetos que em determinados período maltratam a população e os animais. Ofídios são numerosos; jurará (*Podocnenus expansa*), aves ribeirinhas e lacustres como pato

(*Anas platyrhynchos*), marreca (*Anas platyrhynchos*), paturi (*Neta erythrophthalma*), ararapá (*Cochliapius cochlearius*), taquiri (*Wisadulta amplissinus*) mergulhão (*Mergus octossetaceus*), socó (*Tigresonia loneatum*), garça branca (*Ardea Alba*), garça morena (*Egretta caerulea*) jaburu (*Jaburu mycteria*), jaçanã (*Parra jucunã*), carão (*Aramus guaraúna*), tetéu (*Vanellus chilensis*) e emas (*Rhea americana*) embora rara.

Nas muitas “ilhas” dos campos estão: o anu (*Crotopliaga ani*), alma-de-gato (*Paya cayana*), mutum (*Pauximitu*), além de inúmeras outras aves.

A fauna dos tesos foi praticamente dizimada através dos séculos, pelas atividades predatórias dos caçadores. Os animais que restam, são das mesmas espécies encontradas na planície. (IMESC, 2013, p.36)

### 7.3.3. Elementos demográficos, socioeconômicos

#### 7.3.3.1. Dados demográficos

Conforme os dados do Censo 2000 e 2010, o grau de urbanização<sup>17</sup> do território em 2000 era de 39,2%, enquanto que em 2010, passa para 43,3%, havendo um acréscimo da população urbana de 4,1%, significando a predominância de municípios caracteristicamente rurais. Somente três municípios possuem grau de urbanização acima de 50%: Arari (59,4%), São Bento (57,7%) e Viana (54,4%). Os municípios que compõem o Território Campos e Lagos são poucos populosos, sendo a maior população encontrada em Viana, com 49.496 habitantes, seguido dos municípios São Bento, com 40.736 habitantes, e de Vitória do Mearim com 31.217 habitantes. Ao observar os dados coletados no Censo Demográfico 2000 e 2010, nota-se o aumento da população total que passou de 277.755 em 2000 para 319.887 em 2010, uma variação de 15,17%. Com relação à população rural, houve um acréscimo de 7,30%.

Tabela 05- População urbana e rural do Território Campos e Lagos

Município	2000			2010		
	Pop.total (hab)	Pop.Urban a (hab)	Pop.Rura l (hab)	Pop.total (hab)	Pop.Urban a (hab)	Pop.Rura l (hab)
Arari	26.359	15.441	10.918	29.448	17.483	11.005
Cajari	13.339	3.746	9.643	18.338	4.284	14.054
Matinha	19.340	6.889	12.441	21.885	8.883	13.002
Olinda Nova do Maranhão	10.112	3.413	6.709	13.181	5.981	7.200
Palmeirândia	17.260	3.197	14.063	18.764	3.459	15.305
Pedro do Rosário	17.952	2.938	15.04	22.732	5.890	16.842
Penalva	30.287	12.616	17.681	34.267	16.593	17.674
São Bento	31.813	16.785	15.048	40.736	23.508	17.228
São João Batista	18.915	3.553	15.362	19.920	5.344	14.578
São Vicente Ferrer	18.414	3.979	14.435	20.863	5.431	15.432
Viana	43.979	22.766	21.213	49.486	26.915	22.581
Vitória do Mearim	29.925	13474	16.451	31.217	14.811	16.406
<b>Território</b>	<b>277.755</b>	<b>108.787</b>	<b>168.968</b>	<b>319.887</b>	<b>138.582</b>	<b>181.305</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); IBGE, Censo Demográfico (2010). Elaboração do autor.

17 Veiga (2001) critica os critérios utilizados no Brasil para a diferenciação entre “rural” e “urbano”. Conforme o autor, o grau de urbanização “[...] corresponde à porcentagem das pessoas que residem em sedes de municípios e de distritos, independentemente de qualquer consideração sobre suas características geográficas. Por exemplo, de nada importa a densidade demográfica, um dos principais indicadores das concentrações populacionais próprias às cidades, que as distingue dos níveis de rarefação que caracterizam o campo” (VEIGA, 2001, p. 101).

### 7.3.3.2. Dados Socioeconômicos

De acordo com os dados da tabela 06, ao analisarmos os indicadores Socioeconômicos renda per capita, e pobreza percebe-se o baixo desempenho nas áreas sociais e econômicas do território Campos e Lagos, refletida por meio dos altos índices de intensidade de pobreza, e baixa renda per capita. Os municípios do território apresentam renda per capita inferior a 50% do salário mínimo, e a grande maioria está muito abaixo da renda per capita do estado.

Apenas os municípios de Palmeirândia e Pedro do Rosário, respectivamente, com renda de R\$ 444, 52 e R\$ 441, 50 estão com renda per capita acima da renda do Estado. O município de Cajari é o município de menor renda per capita, com R\$ 145,00. Em relação ao índice de pobreza os municípios que apresentam maior percentual são: Cajari com 51,36%, São João Batista com 45,59%, Olinda Nova com 44,77%, Pedro do Rosário com 42,76% e Palmeirândia com 40, 37% e percentual de vulneráveis à pobreza de 96,9. Em relação aos vulneráveis a pobreza, todos os municípios estão acima da média estadual. Tais indicadores indicam um baixo poder aquisitivo da população do território.

Tabela 06- Indicadores Socioeconômicos (Renda per capita, IDEB, Extremamente pobres e Vulneráveis à pobreza)

Município	Renda per capita- 2010 (R\$)	% de Extremamente pobres	% vulneráveis à pobreza
<b>MARANHÃO</b>	<b>360,34</b>	<b>22,47</b>	<b>63,58</b>
Arari	210,09	21,94	88,80
Cajari	145,01	51,36	96,91
Matinha	161,49	27,83	91,88
Olinda Nova do Maranhão	247,36	44,77	87,76
Palmeirândia	444,50	40,37	64,59
Pedro do Rosário	441,42	42,76	76,19
Penalva	154,00	28,63	94,34
São Bento	147,34	31,08	94,79
São João Batista	182,63	45,59	91,44
São Vicente Ferrer	153,65	41,57	96,51
Viana	165,37	23,39	93,78
Vitória do Mearim	252,89	29,47	87,48
<b>Território</b>	<b>225,48</b>	<b>35,73</b>	<b>88,71</b>

Fonte: INEP/MEC; IBGE, Censo Demográfico (2010). Elaboração do autor.

Em 2013, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH global para calcular o IDH municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município.

O Maranhão ocupa a 26ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o IDHM, refletindo as condições locais de pobreza e exclusão. O IDHM médio do território passou 0,414 em 2000 para 0,581 em 2010 – uma taxa de crescimento de 40,4%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do território e o limite máximo do índice, que é 1 foi reduzido em 71,5%. Com base em 2010, os municípios de Arari, Matinha, São Bento e Viana são de médio desenvolvimento ( 0,600 < IDHM < 0,699), os demais municípios são de baixo desenvolvimento.

O Índice de Gini é uma medida usada para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Os municípios de Arari, Penalva, Viana e Vitória do Mearim houve uma pequena redução nas desigualdades de renda, enquanto que Palmeirândia a desigualdade de renda permaneceu estagnada, e nos demais municípios houve um crescimento na desigualdade renda.

Tabela 07 – Indicadores Socioeconômicos (IDHM, Índice de Gini)

Município	IDHM		Índice de Gini	
	2000	2010	2000	2010
<b>MARANHÃO</b>	<b>0,476</b>	<b>0,639</b>	<b>0,65</b>	<b>0,62</b>
Arari	0,470	0,626	0,60	0,57
Cajari	0,331	0,523	0,45	0,63
Matinha	0,443	0,619	0,53	0,64
Olinda Nova do Maranhão	0,442	0,575	0,56	0,60
Palmeirândia	0,383	0,556	0,57	0,57
Pedro do Rosário	0,316	0,516	0,56	0,58
Penalva	0,381	0,554	0,52	0,51
São Bento	0,449	0,602	0,54	0,55
São João Batista	0,433	0,598	0,80	0,63
São Vicente Ferrer	0,423	0,592	0,58	0,62
Viana	0,457	0,616	0,58	0,57
Vitória do Mearim	0,438	0,596	0,57	0,56
Território	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2000); IBGE, Censo Demográfico (2010). Elaboração do autor.

Os dados do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos do Maranhão (IMESC) para o Produto Interno Bruto (PIB) denota uma estrutura setorial em que predomina, em todos os municípios, o setor de serviços, seguido da agropecuária. No território, o setor agropecuário é responsável por 22,46%, à indústria por 4,54% e os serviços por 73,00% do PIB. O município com maior participação na agropecuária é o município de Viana, e o de menor participação é o município de São João Batista. Em relação aos serviços o município com maior participação é Viana, e o de menor participação é Olinda Nova do Maranhão.

O setor de serviços destaca-se como principal atividade o comércio, um vetor fundamental na economia do território. Tem como principal característica os pequenos

estabelecimentos que comercializam produtos industrializados de primeira necessidade e produtos agrícolas como cereais e farinha de mandioca. Também podemos destacar as feiras semanais ambulantes que comercializam confecções, utensílios domésticos, alimentos como frutas, ovos, hortaliças, frangos e carnes. Outro segmento sobre a economia local que merece destaque é o funcionalismo público municipal que apesar de ser um dos principais postos de trabalho possui baixos salários.

O PIB do Território Campos e Lagos atingiu R\$ 125.990,42 mil em 2013, com destaque para Viana que teve uma participação de 17,48% nesse total. A participação do território na produção do estado do Maranhão é insignificante (representa apenas 0,20% do PIB estadual), representando a grande concentração espacial da economia maranhense.

Assim, o Território Campos e Lagos têm uma economia baseada nos pequenos e médios negócios de base familiar, informal e carente de infraestrutura, aportes financeiros e assessoramento nas questões gerenciais e organizativas.

Tabela 08 – PIB a preço de mercado corrente, percentual de participação no PIB, valores agregados a preços correntes. Ano de 2013

MUNICIPIOS	Nº	PIB Mil (R\$)	% do PIB	Agropecuária Mil (R\$)	Indústria Mil (R\$)	Serviços Mil (R\$)
<b>MARANHÃO</b>		<b>67.592.890</b>	<b>100%</b>	<b>6.838.067</b>	<b>11.366.496</b>	<b>41.721.318</b>
Arari	62	163.903	0,23	45.676	7.225	111.002
Cajari	132	75.230	0,14	21.841	2.111	51.278
Matinha	108	98.245	0,16	25.007	5.422	67.816
Olinda nova do Maranhão	154	59.284	0,11	13.888	2.336	43.060
Palmeirândia	114	89.145	0,17	23.476	3.530	62.139
Pedro do Rosário	107	99.384	0,17	16.502	3.333	79.549
Penalva	79	129.406	0,27	26.640	5.235	97.531
São Bento	56	171.802	0,23	15.467	8.098	148.237
São João Batista	116	87.074	0,13	13.500	3.525	70.049
São Vicente Ferrer	101	103.055	0,12	31.114	4.266	67.675
Viana	28	264.266	0,41	65.633	13.986	184.647
Vitoria do Mearim	60	171.091	0,25	40.880	9.515	120.696
<b>Território</b>		<b>125.990,42</b>	<b>0,20</b>	<b>28.302,00</b>	<b>5.715,17</b>	<b>91.973,25</b>

Fonte: IMESC, 2013. Elaboração do autor.

### 7.3.3.3. Dados Fundiários

Conforme dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Território Campos e Lagos possui 24.359 estabelecimentos familiares, o que representa 94,01% do total de estabelecimentos rurais existentes, revelando a importância desse segmento. Os indicadores sobre a área desses estabelecimentos revelam a elevada concentração de terras: os estabelecimentos familiares ocupam 39,94% da área total dos estabelecimentos rurais, enquanto os estabelecimentos não familiares ocupam 60,06% da área total dos estabelecimentos rurais. O total de estabelecimentos familiares do território corresponde a 9,29% do total do estado para uma área correspondente a 3,76%. Já os estabelecimentos não familiares correspondem a 6,22% do total do estado para uma área correspondente de 3,02% do estado.

Tabela 09 - Estabelecimento e área da agricultura familiar, segundo as Unidades da Federação, Território e Municípios - 2006

Território e Unidades da Federação	Agricultura familiar - Lei nº 11.326		Não familiar	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
<b>MARANHÃO</b>	<b>262 089</b>	<b>4 519 305</b>	<b>24 948</b>	<b>8 472 143</b>
Arari	587	9 034	81	30 179
Cajari	1 619	23 318	89	21 733
Matinha	1 614	9 149	93	7 371
Olinda Nova do Maranhão	1 259	4 755	40	5 697
Palmeirândia	2 247	10 294	177	29 520
Pedro do Rosário	3 031	39 325	248	35 421
Penalva	3 191	14 073	83	25 380
São Bento	1 805	9 891	188	8 860
São João Batista	2 529	17 791	68	16 018
São Vicente Ferrer	2 195	5 266	220	25 345
Viana	2 971	16 387	176	25 811
Vitória do Mearim	1 313	11 026	89	24 781
<b>Território</b>	<b>24 361</b>	<b>170 310</b>	<b>1 552</b>	<b>256 114</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006. Elaboração do autor.

De acordo com dados do Instituto de Nacional de Colonização e Reforma Agrários (INCRA), o território Campos e Lagos possui 7.111 famílias assentadas em 87 projetos, para uma área reformada de 130.988 hectares. O território corresponde com 4,6% do total de famílias assentadas no estado, 8,4% do total de projetos e 2,8% do total de área reformado no estado. O município com maior número de projetos é Pedro do Rosário, e o município com maior número de famílias assentadas e área reformada é Vitória do Mearim.

Tabela 10 – Famílias assentadas, números de projetos, área reformada -2015

Município	Números de Famílias	Números de	Área Reformada em
	Assentadas	Projetos	hectares
<b>MARANHÃO</b>	<b>156.727</b>	<b>1.026</b>	<b>4.736.699</b>
Arari	624	13	8.254,00
Cajari	258	3	6.172,00
Matinha	182	1	1.654,00
Olinda Nova do Maranhão	206	3	2.014,00
Palmeirândia	748	2	5.002,00
Pedro do Rosário	1.416	37	39.155,00
Penalva	609	6	10.323,00
São Bento	28	1	86,00
São João Batista	0	0	0
São Vicente Ferrer	37	1	79,00
Viana	805	5	13.025,00

Vitória do Mearim	2.298	15	45.224,00
<b>Total</b>	<b>7.211</b>	<b>87</b>	<b>130.988,00</b>

Fonte: DEA/INCRA (jan/2015). Elaboração do autor

A tabela 11, mostram que os estabelecimentos do Território Campos Lagos ocuparam cerca de 86.102 pessoas<sup>18</sup>, o que corresponde a aproximadamente 29,1% do total dos indivíduos nessa condição em estabelecimento agropecuário no estado do Maranhão. A maior parte dessas pessoas está ocupada nos estabelecimentos da agricultura familiar (89,6%).

No que se se refere ao conjunto de estabelecimento, o município de Viana é o município que mais ocupa as pessoas nos estabelecimentos agropecuários com cerca de 11.228 mil pessoas, o que corresponde a aproximadamente 13,04% do total de indivíduos nessa condição em estabelecimento agropecuário no Território. O município com menor número de pessoas ocupadas é Arari, com 1.134 mil pessoas ou 1,31% do território.

No que se refere ao conjunto de estabelecimento, o número médio de pessoas ocupadas por estabelecimentos agropecuário no território é de 3, 3 pessoas, aproximando do número médio do estado (3,5 indivíduos). O município com maior média de ocupação é Olinda Nova do Maranhão com 5,7 indivíduos, ficando bem acima da média do estado, e o com menor média de ocupação é o município de Penalva com 2,2 indivíduos.

Em relação aos estabelecimentos familiares, o número médio de pessoas ocupadas por estabelecimento é de 3,2 indivíduos. O município com maior média de ocupação nessa variável é Olinda Nova do Maranhão com 5,6 indivíduos, e Penalva, é o município com menor média de ocupação 2,1 indivíduos.

No âmbito dos estabelecimentos não familiares, o número médio de pessoas ocupadas por estabelecimento é de 6,0 indivíduos muito acima da média do estado. O município com maior média de ocupação nesse segmento é São João Batista (9,5 indivíduos), e o com menor média de ocupação é Vitória do Mearim.

Tabela 11 - Números de estabelecimentos, pessoal ocupado - 2006

Município	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	Pessoal ocupado na agricultura familiar	Nº de estabelecimento da agricultura não familiar	Pessoal ocupado na agricultura não familiar
<b>MARANHÃO</b>	<b>262 089</b>	<b>857.931</b>	<b>24 948</b>	<b>133.669</b>
Arari	587	1.832	81	547
Cajari	1.619	4.669	89	533
Matinha	1.614	6.088	93	742
Olinda Nova do Maranhão	1.259	7.041	40	328

18 O Censo Agropecuário considerou como pessoa ocupada no estabelecimento “todas as pessoas que trabalharam em atividades agropecuárias ou em atividades não agropecuárias de apoio às atividades agropecuárias, como motorista de caminhão, cozinheiro, mecânico, marceneiro, contador e outros, bem como produtores de explorações comunitárias, juntamente com as pessoas que tinham laços de parentesco com eles e que estiveram trabalhando no estabelecimento no período de referência”.

Palmeirândia	2.247	8.929	177	718
Pedro do Rosário	3.031	6.755	248	1.717
Penalva	3.191	6.755	83	566
São Bento	1.805	6.806	188	1.043
São João Batista	2.529	7.468	68	643
São Vicente Ferrer	2.195	7.178	220	1.010
Viana	2.971	10.068	176	1.160
Vitória do Mearim	1.313	3.203	89	303
<b>Total</b>	<b>24.361</b>	<b>76.792</b>	<b>1.552</b>	<b>9.310</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006. Elaboração do autor.

O processo de escravidão no Maranhão, como nos demais estados brasileiros, não foi aceita de forma passiva por parte de quem sofria esse tormento do trabalho forçado. Houve muita resistência, algumas se misturaram com outras lutas. No início do século XIX, após a Independência do Brasil, o Maranhão vivenciou um período de muitos levantes. Estes eram casados pelas condições de vidas das pessoas mais pobres e daqueles que tinham apenas a própria vida, caso dos escravos e dos escravos fugidos.

Essa situação contribuiu, no estado, para o aumento das fugas de escravos das fazendas, ampliando as populações quilombolas que também cresciam. O termo quilombola que foi utilizado e que significa um lugar onde se instalaram pessoas nômades, ou pequenos grupos de viajantes foi utilizado no período da escravidão para definir o lugar onde os negros que conseguiam fugir do trabalho escravo se acampavam.

A população negra rural engendrou formas de apropriação de territórios sob a vigência da repressão escravista. Alguns conseguiram fugir do cativeiro e, em grandes grupos ou pequeno número, formaram os mocambos. Outros conquistaram seus territórios em plena vigência do regime escravista (PEDROSA, 2001, p. 2)

No Brasil, no período do Império, a quantidade de escravos fugidos necessários para constituir um quilombo deixou de ser cinco e passou a ser de três pessoas, mesmo que não formassem ranchos permanentes. A presença de quilombos imprimia tal receio aos brancos, que qualquer agrupamento de escravos fugidos já era como tal considerado, não importando seu número diminuto. No âmbito do sistema escravocrata, os quilombos se constituíam como espaços de liberdade e comunhão.

Até outubro de 2013, segundo a Fundação Cultural Palmares (FCP), existem 533 comunidades remanescentes de quilombos no Estado do Maranhão, dessas 369 estão certificadas. Essas comunidades estão distribuídas em aproximadamente 134 municípios, e concentram-se principalmente nas regiões da baixada ocidental, do Munim, de Itapecuru, do Mearim, de Gurupi e do Baixo Paranaíba.

O Maranhão é um dos cinco estados no Brasil cuja constituição reconhece à comunidade quilombolas o direito à propriedade da terra. Essa garantia é fruto da luta do

movimento negro, que conseguiu a inclusão do artigo 229 na Constituição Estadual do Maranhão, promulgada em 1989.

O Maranhão é o segundo estado brasileiro com maior número de terras de quilombo tituladas, ficando atrás apenas do Pará. Essas e outras conquistas refletem a luta árdua dos quilombolas maranhenses articulados na Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ). Nesse processo de luta os quilombolas contam com o apoio de outras entidades como o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e o Ministério Público Federal.

Muitas comunidades quilombolas no Maranhão lutam atualmente pela garantia de seus territórios. A realidade da maior parte das comunidades é marcada por disputas e conflitos envolvendo seus territórios. Em Junho de 2015, tramitava no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) mais de 89 processos para a titulação de terras quilombolas situadas no Maranhão.

No território Campos e Lagos a situação não é muito diferente do estado. Existem 85 comunidades remanescentes de quilombo certificadas pela Fundação Palmares. A certificação das comunidades é a primeira etapa do processo de titulação, que pode culminar com a posse definitiva do território.

A certificação expedida pela FCP amplia os direitos dos remanescentes de quilombos. Pois, as associações quilombolas passam a ter acesso, com mais facilidade às políticas dos governos federal e estadual como a titulação do seu território. Além de facilitar mais o acesso para a participação em programas de habitação rural, água potável, saneamento básico, de inclusão produtiva, e em ações do Programa Brasil Quilombola e do Maranhão Quilombola, além dos benefícios destinados ao fortalecimento da agricultura familiar.

Tabela 12- Comunidade quilombolas certificadas -2013 -2016

<b>Município</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Comunidades</b>	<b>Etapa atual processo FCP</b>
Arari		-	-
Cajari	03	Bolonha	Certificada
		Camaputua	Certificada
		Santa Maria	Certificada
Matinha	18	Bom Jesus	Certificada
		Curral de Varas	Certificada
		Cutia I	Certificada
		Cutia II	Certificada
		Os Paulos	Certificada
		Faixa	Certificada
		Palestina	Certificada
		Santa Izabel	Certificada
		Carangueijo	Certificada
		São Felipe	Certificada
		Graça	Certificada

		Tapera	Certificada
		São José do Bruno	Certificada
		Jacuíca	Certificada
		Preguiça Velha	Certificada
		Mó São Caetano	Certificada
		São Francisco	Certificada
		Tanque de Valência	Certificada
Olinda Nova do Maranhão	04	Caldo Quente	Certificada
		Curva da Mangueira	Certificada
		Olho D'água/ Treze de Maio	Certificada
		São Benedito dos Carneiros	Certificada
Palmeirândia	02	Cruzeiro	Certificada
		Enseada dos Nogueiras	Certificada
Pedro do Rosário	07	Boa Fé	Certificada
		Rio dos Peixes	Certificada
		Bornéu	Certificada
		Pedreiras	Certificada
		São João dos Campos	Certificada
		Imbiral Cabeça Branca	Certificada
		Santo Inácio	Certificada
Penalva	15	Caminho Novo	Certificada
		Santa Rita	Certificada
		Santo Antonio	Certificada
		Alto Bonito	Certificada
		São Joaquim	Certificada
		São Joaquinzinho	Certificada
		Cedreiro	Certificada
		Simauma	Certificada
		São José	Certificada
		Caminho Novo	Certificada
		São Miguel do Povoado Querés	Certificada
		Ponta do Curral	Certificada
		Gapó	Certificada
São Bento	02	Guarapiranga	Certificada
		Macajubal	Certificada
São João Batista	09	Boa Fé	Certificada
		Bom Jesus	Certificada
		Palmeral	Certificada
		Carão	Certificada
		Ilha dos Poços	Certificada
		Capim Açú II	Certificada
		Beirada	Certificada
		Quiriri	Certificada
		Chapada Grande	Certificada
São Vicente Ferrer	09	Canta Galo I	Certificada
		Ilha São José	Certificada
		Madureira	Certificada
		Palmeiralzinho	Certificada
		Oratório	Certificada
		Chega Tudo	Certificada
		Santa Rosa	Certificada
		Charco	Certificada
São Francisco do Onório	Certificada		
Viana	16	Canarana	Certificada
		Cacoal	Certificada
		Cajueiro	Certificada
		Canarana	Certificada
		Capoeira	Certificada

		Carangueijo	Certificada
		Contenda	Certificada
		Ferreira	Certificada
		Carro Quebrado	Certificada
		Melhora	Certificada
		Ponte de Tábua	Certificada
		Ipiranga	Certificada
		Mucambo	Certificada
		Ponte de Tábua	Certificada
		São Manoel	Certificada
		Santa Rosa I	Certificada
Vitória do Mearim		--	
<b>Território</b>	<b>85</b>		

Fonte: Fundação Palmares, 2013, CPT, 2015 -2016

## **8. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ATORES, RECURSOS E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS**

Nesta dissertação argumenta-se que os interesses, estratégias, recursos e capacidade das organizações que compõem as redes associativas dos territórios são bastante atípicas. Esta diversidade condiciona as forma de relacionamento que se estabelecem entre essas organizações e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial. Neste item com base no questionário aplicado, procura-se analisar os principais aspectos identificados na dinâmica do desenvolvimento territorial no território escolhido, o objetivo é entender a participação dos diferentes atores na implantação da política de desenvolvimento territorial.

### **8.1. A política de desenvolvimento territorial**

#### **8.1.1. Estrutura e funcionamento do CODETER do TCCL**

Os territórios rurais, para SDT/MDA (2005), são espaços de integração, articulação e concertação da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que neles se manifestam. Estas articulações e negociações, em um ambiente com diversidade de visões e interesses, precisam de institucionalidades do próprio território que sejam reconhecidas e legitimadas como um espaço representativo levando-se em consideração a diversidade de atores do território.

Logo, estas institucionalidades territoriais devem se constituir em espaços de debate com transparência e participação. Deste modo, é de suma importância compreender como ocorre o processo de criação, estruturação e de funcionamento destas institucionalidades. E

algumas questões precisam ser levantadas: como se organizam as institucionalidades territoriais? E que fatores podem atingir seu desenvolvimento?

O mecanismo institucional para implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do MDA, se configura nos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), ou em alguns casos, nas Comissões de Instalação das Ações Territoriais (CIAT). São fóruns participativos responsáveis pela gestão das políticas e programas de desenvolvimento e, mais particularmente, pela aplicação dos recursos do Pronaf-infraestrutura, antes atribuições dos Conselhos Municipais (FAVERETO; SCHRODER, 2007).

A formação e consolidação dos Colegiados Territoriais como espaços de gestão compartilhada entre as organizações da sociedade civil e poder público nos Territórios teve início em 2004, mais essas estruturas já vinham se consolidando há algum tempo. Os colegiados territoriais tornam-se institucionalidade representativas do PRONAT nos territórios rurais com o objetivo de qualificar o processo de planejamento e gestão territorial.

No início, o Colegiado tinha apenas o papel consultivo e não obrigatório, até torna-se [...] numa cultura de planejamento, participação e negociação, que contribuirá com muitos benefícios ao processo de democratização das decisões relacionadas as políticas publicas (SDT/MDA, 2010).

Os Colegiados Territoriais, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2010), são constituídos a partir da consolidação de uma concepção baseada no desenvolvimento sustentável e solidário, com enfoque territorial e acentuando princípios como a sustentabilidade, a pluralidade, a diversidade, a democracia participativa e a solidariedade. Esta institucionalidade territorial pode ser denominada de Fórum ou Conselho (depende de cada território) e deve ter como principal característica na sua formação a diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos do território.

Os Colegiados Territoriais são instâncias que a princípio, deve ser constituída de forma paritária por representantes da sociedade civil e do poder público de um território que elaboram e estabelecem através de consensos e pactuações que planos, projetos e ações precisam ser priorizados. Ademais, devem ter um papel de controle social da execução do PRONAT e do Programa Território da Cidadania. De acordo com o MDA, essas instâncias permitem que representantes sociais, na maioria das vezes excluídos das discussões acerca das políticas públicas de desenvolvimento territorial, exerçam papel de protagonista e possam contribuir com a construção das políticas de desenvolvimento.

Conforme os dados do Balanço de Gestão 2003-2010 participavam diretamente do processo de tomada de decisão cerca de 11.700 representações da sociedade civil e dos

poderes públicos, organizados em 449 câmaras temáticas, que abordam as questões de gênero, juventude, comunidade tradicional, meio ambiente, cultura e outras.

No ano de 2006 a 2010, houve um aporte considerável de investimento nas ações voltadas aos colegiados territoriais. Os recursos aplicados em apoio à gestão social do, em 2010 aumentaram de forma crescente, passando de 4,7 milhões em 2006, para mais de 27 milhões, de acordo com a tabela 13.

Tabela 13 PRONAT – Recursos aplicados em apoio à gestão territorial

ANO	RECURSOS APLICADOS (R\$ 1,00)	
	NO ANO	ACUMULADO
2006	4.686.311	4.686.311
2007	6.799.899	11.486.210
2008	16.289.600	27.775.810
2009	2.067.450	29.843.260
2010	27.000.000	56.843.260

Em 2008, com a implantação do Programa Territórios da Cidadania as CIAT são substituídas pelo CODETER. Neste período há um intenso processo de qualificação desta instância com discussão e elaboração dos Regimentos Internos, de sua estrutura e composição das diversas Câmaras Temáticas e que se finalizam em 2010.

O Território da Cidadania Campos e Lagos (TCCL) foi homologado em outubro de 2008 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS) e incluído no Programa Territórios da Cidadania em 2009. A inclusão no Programa Territórios da Cidadania significa, concretamente, uma ampliação da política de desenvolvimento territorial, já que o Programa articula diferentes ministérios, não sendo apenas uma ação do MDA. Nesse sentido, o território incluído no Programa Territórios da Cidadania passa a ter prioridade na sua inserção em determinadas políticas públicas, além de receber um maior volume de recursos.

Entre 2003 e 2010 houve no TCCL um intenso processo de estratégia de mobilização e sensibilização dos sujeitos locais do território em diversas oficinas, seminários, encontros, reuniões, colóquios com objetivo de discutir propostas voltadas para o seu desenvolvimento. Entre as organizações coordenadoras desse processo se destacam o Portal da Educação da Baixada (articulação de Secretários de Educação e o Instituto Formação), os Fóruns de Juventude (organizações juvenis) e Porteira da Agricultura (uma articulação de secretários de agriculturas). O processo de territorialização é considerado de características muito peculiares, marcado pela participação da sociedade civil no reconhecimento do território.

Após esta importante etapa, em 2001 e 2012, houve um processo de arrefecimento da política de desenvolvimento territorial no território devido uma interrupção do apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), principalmente, na contratação dos assessores territoriais estaduais e territoriais, no Maranhão. Esta interrupção prejudicou as atividades desenvolvidas pelo Colegiado. O assessor territorial é o responsável por acompanhar o processo de concertação do colegiado. Assim, nesse período, o colegiado teve grande dificuldade para desenvolver suas atividades como instância representativa do Território.

Em uma tentativa de tipologia, uma avaliação da própria SDT classifica os territórios em três diferentes estágios: implantação, fortalecimento e consolidação. De acordo com esta tipologia, o Território Campos e Lagos estar, atualmente, na fase de consolidação.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território Campos e Lagos foi instituído em agosto de 2010, reestruturado em Julho de 2015. De acordo com o regimento interno atual, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial é composto por representantes das instituições da sociedade civil, com atuação comprovada e estrutura funcional no território, e dos poderes públicos instituídos da esfera municipal, estadual e federal, respeitando as representações dos segmentos sociais.

A partir de 2009, com a inclusão do Território Campos e Lagos, no Programa Território da Cidadania, o Colegiado passou a ter por base o princípio da paridade, atualmente o mesmo é composto por 56 representantes, sendo 28 organizações do poder público e 28 das organizações da sociedade civil. Dentre as organizações do poder público, 24 (vinte e quatro) representam o poder público municipal; 4 (quatro) representam o poder público estadual e federal.

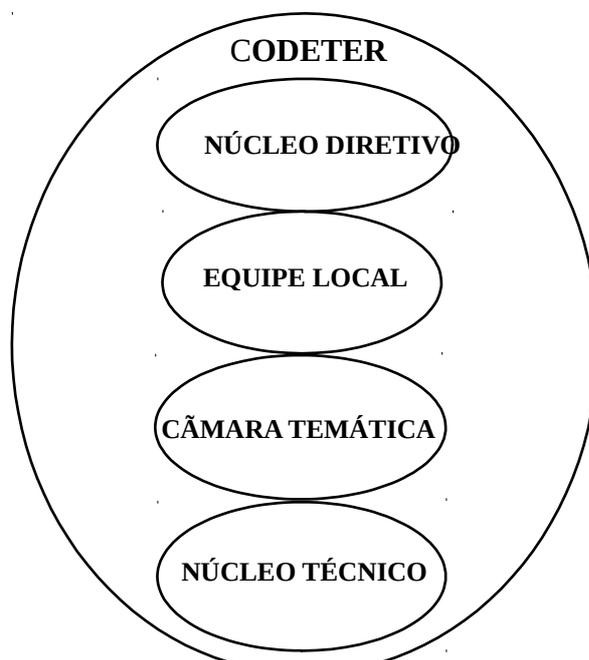
Já as organizações da sociedade civil abrangem um conjunto diversificado, desde sindicatos de agricultores, cooperativas, bem como organizações que representam os segmentos da reforma agrária, dos quilombolas, Indígenas, pescadores artesanais, jovens, mulheres, quebradeiras de coco e Artesãos, ribeirinhos e extrativistas.

A indicação dos representantes deverá respeitar a questão de gênero, geração e etnia, salvo casos específicos de acordo com aprovação do Núcleo Diretivo e homologada pela Assembleia Territorial.

A estrutura organizacional do CODETER Campos e Lagos possui as seguintes instâncias: Assembleia Territorial, Núcleo Diretivo, Equipe Local, Câmaras Temáticas e Núcleo Técnico. A Assembleia Territorial é o órgão máximo ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. O Núcleo diretivo é

eleito pela assembleia territorial com representação das forças estratégicas atuantes no território, e com a prerrogativa de executar as decisões da assembleia territorial no que tange os planos, programas e projetos, e de representação política, tanto no território, quanto fora dele. É formado por 06 (seis) membros entre poder público e sociedade civil. A Equipe Local tem dentre suas atribuições, propor a criação e estimular o funcionamento do Fórum Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Solidário em cada município que fazem parte do território, e também, acompanhar e avaliar os projetos territoriais implementados nos respectivos. As Câmaras Temáticas são instâncias de debate e formulação de temas específicos ou abrangentes do processo de desenvolvimento do território. Na composição do colegiado há sete Câmaras Temáticas: Agricultura Familiar e Inclusão Produtiva, Meio Ambiente, Juventude, Infraestrutura e Gestão Territorial, Gênero e Etnia, Educação Cultura e Turismo e Desenvolvimento Social. O Núcleo Técnico é composto por profissionais das instituições que atuam no território quer seja ela pública e da sociedade civil organizada, bem como por profissionais autônomos.

Figura 04 – Estrutura do Colegiado Territorial do Território Campos e Lagos



Fonte: elaborado pelo autor

O CODETER é um espaço de participação, discussão, proposição, deliberação, gestão e controle social das políticas públicas de desenvolvimento territorial. É uma instância de articulação, monitoramento, discussão, planejamento. Os princípios que regem o colegiado são: autonomia político-institucional; a pluralidade e a busca de formação de consensos; a formação de parcerias e a cooperação; a integração e a articulação entre as entidades públicas,

privadas e da sociedade civil que atuam no território; a regionalização das políticas de desenvolvimento; preservação da identidade territorial; o esforço no sentido de garantir a continuidade de ações decorrentes das políticas públicas que favorecem o desenvolvimento do Território.

Na atualidade, o Colegiado Territorial Campos e Lagos se encontra em intensa atividade de mobilização, debate das políticas públicas tanto federais, quanto estaduais. Desde 2014, o colegiado vem sendo assessorado pelo Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Rural (LABEX)/UEMA<sup>19</sup>. O Labex é um núcleo ligado ao departamento de Ciências Agrárias da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). A assessoria do LABEX/UEMA, ao colegiado territorial se dar a partir da chamada CNPq/MDA/SPM nº 11/2014 que propiciou o apoio à implantação e manutenção do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET).

O objetivo do NEDET é acompanhar a dinâmica das políticas ligadas ao Programa Territórios rurais, por meio de ações de extensão e pesquisa, envolvendo a produção de dados, informações e conhecimentos; a difusão de métodos e tecnologias sociais; o monitoramento, avaliação e assessoria aos Colegiados Territoriais e o acompanhamento das iniciativas de desenvolvimento territorial.

O colegiado, a partir da assessoria LABEX/NEDET, passou a contar com uma assessora territorial em Gestão Social, uma assessora territorial de inclusão produtiva, uma assessora territorial de apoio à participação de mulheres rurais e assessor territorial de juventude. Estes assessores passaram a contribuir com o Colegiado no acompanhamento e planejamento das diversas atividades e ações de Gestão Social, das Câmaras de Agricultura Familiar e Inclusão Produtiva, Juventude e Gênero e Etnia. No acompanhamento as reuniões do Núcleo Diretivo, das Assembleias Territoriais, no diagnóstico participativo para qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS).

Em 2015, a Câmara Temática de Juventude convocou e realizou a Conferência Territorial de Juventude que reuniu a diversidade existente no território de jovens da cidade e do campo para debater e formular propostas de políticas para juventude do Território, do Estado e do Brasil. O território elegeu uma expressiva delegação para conferência estadual, e conseguiu eleger representantes para conferência nacional.

Em 2016, o Colegiado Territorial, por meio da Câmara Temática de Juventude e Fórum de Políticas Públicas de Juventude da Baixada Maranhense (FPPJBM), realizou o

---

<sup>19</sup> Até o primeiro semestre de 2016, o LABEX, era institucionalmente Laboratório de Extensão Rural, a partir do segundo semestre de 2016, se constituiu em Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Rural. A partir de sua aprovação no Conselho do Departamento de Ciências Agrárias.

primeiro seminário inte-territorial de juventude do campo e política pública. Esse seminário teve a participação de quase 600 (seiscentos) jovens dos municípios que compõem o território Campos e Lagos e Baixada Ocidental Maranhense. Estiveram presentes jovens, ribeirinhos, quilombolas, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, assentados da Reforma Agrária, extrativistas, indígenas. A partir das mesas redondas e oficinas foram tiradas diversas propostas de políticas públicas de acesso a terra e ao território, educação do campo, Ater, de combate ao trabalho escravo, valorização da cultura local e territorial, geração de emprego e renda, políticas específicas para comunidades tradicionais. Essas propostas foram expressas no documento intitulado Carta da Juventude Baixadeira, apresentada e aprovada no último dia do seminário.

A partir do seminário inte-territorial que tirou como proposta a realização dos seminários municipais de juventude do campo, os Fóruns Municipais de Juventude passaram a discutir a realização desses seminários. E município de Penalva foi o primeiro a realizar o seu seminário com a participação de mais de 300 jovens do campo. O Seminário foi articulado pelo Fórum de Juventude local e pelo Sindicato de Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais do município (STTR).

Ainda em 2016, o colegiado realizou a conferência territorial de Assistência e Extensão Rural. Nesta os diversos sujeitos do território fizeram um balanço da assistência e extensão rural no Território, no Estado e no Brasil. Debateram e formularam propostas de políticas de assistência e extensão rural e o Território elegeu vários representantes para a conferência estadual, e também, teve representante na conferência nacional.

Outra ação, de grande relevância, realizada pelo Colegiado, através da Câmara Temática de Agricultura e Inclusão Produtiva foi a realização da 2ª mesa de diálogo sobre o Programa de Infraestrutura dos Territórios. A mesa tinha como objetivo discutir soluções e parceria com o governo do Estado para que os projetos do PROINF funcionem e tenham resultado e possa ser importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar no Território Campos e Lagos. Estiveram presentes representantes da Secretaria de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão (SAF), representante da Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário (DFMDA), prefeitos, Secretários Municipais de Agricultura, de Governo e Educação dos municípios que compõem o território, além de representantes de diversos movimentos sociais. O principal resultado dessa mesa de diálogo foi a assinatura do termo de gestão dos projetos do PROINF, assinado pelo CODETER, SAF, DFMDA e prefeitos.

Outras atividades e ações foram realizadas pelo colegiado, nesse período, tais como:

- ✓ Diagnóstico participativo de qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRS);
- ✓ Curso de capacitação realizado pelo LABEX, em avicultura, suinocultura e piscicultura par jovens da comunidade quilombola Cacoal, Viana, Maranhão;
- ✓ Realização de feiras de agricultura familiar em diversos municípios do território;
- ✓ Oficinas sobre comercialização dos produtos da agricultura familiar;
- ✓ Seminários, oficinas sobre os mercados institucionais (PNAE, PAA, PGMP);
- ✓ Mobilização de jovens, mulheres e povos e comunidades tradicionais para participarem da política territorial;
- ✓ Restruturação do Colegiado;
- ✓ Eleição do novo Núcleo Diretivo do CODETER;
- ✓ Elaboração e aprovação do PROIF 2015;
- ✓ Elaboração e aprovação do projeto de PROINF para Mulheres;
- ✓ Elaboração e aprovação do Projeto de abatedouro de frangos em parceria com a SAF;
- ✓ Acompanhamento do projeto Estágio Vivência nos municípios de menor IDH do território;
- ✓ Acompanhamento do projeto Vivencia Rural realizado por alunos das Ciências Agrárias da UEMA, nos municípios de Arari, Olinda Nova do Maranhão, Pedro do Rosário e Cajari.

De acordo com a coordenadora do CODETER, Zulmira Mendonça, a assessoria do LABEX/NEDET, tem sido fundamental para realização dessas ações do Colegiado. “A partir desse apoio conseguimos avançar em diversas ações, pois contamos com o acompanhamento dos assessores territoriais”.

### **8.1.2. Construção do PTDRSS**

Na metodologia adotada pela SDT, o PTDRSS é o principal instrumento de apoio à gestão social por parte dos colegiados territoriais, e que deve estimular a construção de um novo modelo de desenvolvimento. De igual modo, prepara o terreno para a formulação do projeto de desenvolvimento do território, baseado na experiência de planejamento e na análise dos planos já elaborados e em implementação nos territórios.

Quanto ao cenário de construção e elaboração dos Planos Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), dos 241 territórios, 155 elaboraram seus

Planos e 86 ainda não têm seus Planos territoriais construídos. Desses, 103 elaboram antes de 2010. (BRASIL, 2016).

Em 2010, o MDA publicou a 2ª edição do Guia para o Planejamento Territorial do PTDRS, a partir dos referenciais da SDT, com a sistematização da experiência acumulada, e a colaboração da equipe técnica interna. O documento apontou novas orientações a partir dos elementos constantes do Guia de Planejamento em 2005 (BRASIL, 2016).

Em 2005, O Portal da Educação da Baixada, a Porteira da Agricultura, os Fóruns da Juventude e o Instituto Formação decidiram iniciar o debate sobre a criação de uma estrutura para coordenar o diálogo e as proposições sobre desenvolvimento sustentável no Território Campos e Lagos, denominada de Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS). A criação da mesma ocorreu em 13 de janeiro de 2006 (PLANO..., 2012).

De acordo com as informações contidas no próprio PTDRSS, o processo de elaboração do Plano, coordenado pelo Instituto Formação e ADS, iniciou-se em 2005, a partir de um debate aprofundado dos secretários de agricultura, secretários de educação, juventude baixadeira e das organizações sociais do território. O Plano teve assessoria da AGRECO-SC e do professor Orlando Oscar Rosar, do Departamento de Economia da UFMA. O Plano foi aprovado no III Encontro de Desenvolvimento Local e Juventude, realizado em junho de 2005, na cidade de Arari, com a participação de 200 pessoas entre técnicos de agricultura, secretários de educação e agricultura, jovens, professores e lideranças de organizações articuladas na ADS. No entanto, o plano ao ser encaminhado para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), não teve aprovação dos consultores do ministério.

Conforme consta no próprio documento do Plano,

A história do TR Campos e Lagos enquanto território articulado para ações de dinamização de sua população e de sua economia começa em 2003. Esse processo está registrado, por isso, ao retomarmos a elaboração do PTDRS em 2010, conforme modelo do MDA – SDT, tivemos a necessidade de resgatá-la (PLANO..., p. 20, 2012).

O documento aborda, ainda, como ocorreu à elaboração da 2ª versão do Plano:

Para elaboração da 2ª versão, preliminar a esta que será homologada pelo MDA, seguimos os seguintes passos:

- 1- Resgate da sistematização realizada em 2005 (janeiro 2010);
- 2- Sistematização dos dados da nova pesquisa (realizada entre 2008 e 2010) para ser contemplado no texto do PTDRS – como diagnóstico (janeiro a junho 2010);
- 3- Reorganização do texto-base para apreciação de trabalhadores da agricultura familiar e de outros protagonistas e agentes de desenvolvimento do TR Campos e Lagos, a partir das novas discussões na Baixada e da proposta apresentada pelo MDA para a elaboração dos PTDRs (janeiro a março 2010);
- 4- Debate do texto da 2ª versão, em seminários e plenárias municipais (abril a junho de 2010);
- 5- Realização de plenária territorial específica para aprovação do texto final julho (2010);

- 6- Produção de livro e informativo com resultado do texto (agosto a dezembro, 2010);
- 7- Socialização do material impresso (fevereiro, 2011) (PLANO..., p.20, 2012).

Na elaboração da terceira versão do Plano, o documento destaca que:

Para elaboração desta terceira versão do PTDRSS, discutido e reconstruído a partir de 2011, seguimos os seguintes passos:

- 1- Atualização de dados do diagnóstico (julho a dezembro, 2011);
- 2- – Reunião com MDA para agendar processo de conclusão e homologação, com definição de datas (dezembro, 2011);
- 3- Reunião com CODETER para agendar etapa final de revisão (dezembro, 2011);
- 4- Reunião de Câmaras de Agricultura, Meio Ambiente, Juventude, Movimentos Quilombolas e Extrativistas para discussão e revisão da versão atual (janeiro de 2012) – em processo;
- 5- Sistematização final do texto (janeiro, 2012) – em andamento;
- 6- Plenária de aprovação do texto (28 de janeiro de 2012) – ainda será realizada (PLANO..., p.21, 2012).

O documento do Plano evidencia que

Para a elaboração deste Plano foram consideradas as diferenças, especificidades, potencialidades, organização e interesses de cada município, que no seu conjunto de propostas e na referencia territorial dos lagos, consolidam esta região como um território integrado ao projeto de desenvolvimento sustentável. (PLANO..., p.239, 2012).

Essa compreensão se dá a partir de uma perspectiva de análise e compreensão das conjunturas, em que se produzem e reproduzem as condições objetivas e subjetivas, das quais resultam o desenvolvimento ou o não-desenvolvimento local, que são como balizas teóricas para a concepção, elaboração e execução dos projetos estruturantes e de consolidação de circuitos produtivos e combate à pobreza, cujo objetivo principal é promover uma articulação virtuosa, capaz de desencadear um processo de transformação da realidade econômica, social e cultural de cada município de sua área de abrangência. (idem).

O Plano Territorial ressalta animação econômica, a revitalização e valorização do espaço rural e das atividades da agricultura familiar, que tem os agricultores familiares, a participação organizada dos jovens, da população representadas pelas entidades sociais organizadas, principais protagonistas do território.

O foco do Plano é a produção primária com base agroecológica, agregação de valor, industrialização e turismo, e na sequencia, projetos em atividades econômicas associativas não agrícolas no espaço rural. O mesmo fundamenta-se em três fatores básicos: associativismo, organização e protagonismo local.

No Plano, foram definidos três eixos aglutinadores de desenvolvimento: produção para geração de renda no TR Campos e Lagos, em atividades da agricultura familiar e de seu entorno produtivo, conservação e uso racional dos campos, rios e lagos do território, conservação e uso racional das matas do território. Para cada eixo foram definidos linhas de ação e projetos/programas específicos.

É importante observar no Plano do Território Campos e Lagos, que a definição dos três eixos aglutinadores ainda está limitada a uma visão setorial do rural, pois privilegia apenas às atividades agrícolas.

Uma das dificuldades apontada pelos entrevistados no processo de elaboração do plano foi à relação entre sociedade civil e poder público, “[...] esse processo de elaboração do plano contribuiu pra gente abrir mais o diálogo com o poder e com as prefeituras que é quem está mais perto da gente” (**Dona Conceição**). Essa dificuldade aponta uma ideia de oposição que tradicionalmente se estabelece nas relações entre Estado e sociedade civil, como entes de naturezas opostas e lógicas diferenciadas: “não é fácil colocar poder público e sociedade civil junto. Portanto, esta continua sendo o grande desafio da política territorial” (**Zulmira**). Nesse sentido, parece existir certa resistência para uma ação mais compartilhada, tanto por parte da sociedade civil quanto dos gestores públicos, principalmente nos governos municipais. No entanto, o processo de elaboração do Plano proporcionou certa aproximação entre essas esferas, iniciando, em certos casos, uma interlocução até então quase inexistente e, por isso, repleta de conflitos.

Para os sujeitos entrevistados, o processo de elaboração do Plano foi um momento de aprendizado e de conhecimento do território, pois descobriram potencialidades e carências. Mas, houve grande dificuldade na própria compreensão do que seria um Plano e na formulação concreta de uma proposta de desenvolvimento.

### **8.1.3. O olhar dos sujeitos sobre a política de desenvolvimento territorial**

Sobre a diferença da política de desenvolvimento territorial, em relação a outros modelos de políticas tradicionais de desenvolvimento implantado no território, os sujeitos apontaram como relevante a participação da sociedade civil,

Há uma pequena democracia, um grande avanço, o território passa a ser um espaço de democracia, porque a sociedade civil passa a decidir e participar do processo de desenvolvimento; [...] principalmente se envolvendo, participando e definindo as políticas públicas no território (ARIENILSON)

Outro ponto destacado é a interação entre os diversos atores do território, pois esta permite conhecer a diversidade territorial, as potencialidades e as carências dos diversos municípios que fazem parte do território.

Para os participantes do Colegiado Territorial, o processo participativo é o grande diferencial da política de desenvolvimento territorial comparadas com os modelos das políticas tradicionais de desenvolvimento. A sociedade é destacada enquanto principal protagonista na construção do desenvolvimento territorial. **“A gente tem participação direta, a gente propõe, sugere e debate, prioriza, a gente que organiza e levanta as necessidades, portanto, é dessa maneira que a gente participar”** (INALDO).

Outro aspecto ressaltado é a relação entre poder público e sociedade civil. A mesma é vista pelos participantes do Colegiado como um avanço sobre os modelos tradicionais de políticas públicas. Assim destaca um membro do colegiado

Essa política junta tanto poder o poder público como a sociedade civil; não dar para fazer política de desenvolvimento territorial só com o poder público, como, também, não dar para fazer só com a sociedade civil, é necessário trabalhar com os dois segmentos, e na medida do possível tem se conseguido trabalhar com esses dois públicos (ARIENILSON)

Outros dois grandes fatores destacados pelos membros do colegiado no diferencial da política de desenvolvimento territorial foram à constituição do colegiado e o recorte territorial que busca romper com o método de planejamento municipal. **“a política territorial é formada por membros do poder público e da sociedade civil que discutem ideias e alternativas de desenvolvimento para um conjunto de municípios. Esse grupo tem a oportunidade de pensar, de debater, de decidir”** (ZÉ LUIS). Além disso, nos territórios que participam do Programa Territórios da Cidadania, existe a integração de políticas públicas.

No entanto, embora destaquem o avanço ocorrido enquanto espaço democrático de participação, as falas dos membros colegiados demonstram uma limitação no processo de decisão da política, colocando as limitações existentes no poder de decisão do Colegiado: “o colegiado não decide sobre os valores de recursos do PROINF, sobre a matriz de políticas públicas do Programa Território da Cidadania, tudo já vem de Brasília, mas opina. Portanto, **o diferencial é a participação da sociedade, a participação é pelo menos pra opinar**” (Valmir).

A grande maioria dos participantes do Colegiado faz críticas ao processo burocrático da política, principalmente a morosidade do processo e efetivação da política, além do problema da captação de recursos, pois o Colegiado Territorial não pode receber diretamente os recursos, estes são recebidos pelo poder público, que muitas das vezes estão inadimplentes e, portanto, impossibilitadas de receberem os recursos públicos. E quando recebem não dão andamento nos projetos do PROINF, a grande maioria são **“jumentos brancos”<sup>20</sup>**.

Se o governo pudesse passar o dinheiro direto para a sociedade civil para que os trabalhadores administrar o recurso, acredito que o projetos tinham maior andamento, efetividade, resultado para os trabalhadores. Mais só quem pode receber é o poder público, é pro isso que a maioria dos projetos estão parados (MARCIO NÉLIO).

#### **8.1.4. O olhar dos sujeitos quanto ao funcionamento e gestão do colegiado como instância de governança**

Embora o Colegiado Territorial seja composto por uma grande diversidade de organizações, tanto do poder público quanto da sociedade civil, ainda são poucas as que têm uma presença mais significativa no colegiado. Os entrevistados identificaram uma fraca participação do poder público, principalmente das prefeituras. Dos 12 municípios que compõem o território, em torno de cinco participam, em geral, representados, pelos secretários municipais de agriculturas, educação, de mulheres. Para Zulmira Mendonça

---

20 Adjetivo denominado pela população aos prédios públicos construídos com recursos públicos e mais que não estão sendo utilizados pela população.

(coordenadora geral do Colegiado), **“as prefeituras não participam com mais força porque tem medo de perderem o poder e não estão acostumados com o povo participando do planejamento, ainda pensam naquela políticas atrasadas, que só o poder público faz tudo”**. Essa crítica da entrevistada em relação ao poder público municipal, demonstra o predomínio de uma concepção tradicional na maneira de fazer política, concentrada no Estado.

Outro ponto destacado é a ideia imediatista do poder público, cuja presença está vinculada a um interesse específico, sem um olhar de longo prazo da política de desenvolvimento territorial. **“a maioria dos prefeitos ainda não entenderam a política territorial; só participam quando tem projeto, quando não tem, não participam, quando não tem dinheiro, eles não procuram”**. (Zulmira Mendonça).

A pouca motivação do poder público para participar do Colegiado Territorial, talvez seja, devido esse ser um espaço de disputa entre diversos sujeitos, que pode representar perda de poder para as prefeituras. Para Rocha (2010),

Esse espaço institui uma nova espacialidade supramunicipal: apesar de o município ser ainda o caminho para a entrada de recursos (pois, muitas vezes, o repasse ocorre via prefeituras), não é mais quem define a sua aplicação, já que essa decisão é fruto da discussão no Colegiado (ROCHA, 2010, p.163).

Segundo o assessor territorial foram realizadas diversas reuniões, oficinas com os gestores públicos, na perspectiva de envolvê-los na política. Essa foi uma estratégia utilizada para motivar a participação do poder público.

De certa maneira, as organizações sociedade civil consideram a sua participação na política de desenvolvimento territorial “razoável”. Os segmentos que mais participam são: o movimento sindical, representado pelos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) e pelos Sindicatos dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (SINTRAF); o movimento de mulheres representado pelas associações de mulheres e pelas quebradeiras de coco; o movimento de juventude representado pelos Fóruns municipais de juventude e pelo Fórum de Políticas Públicas de Juventude da Baixada Maranhense. No Território Campos e Lagos, é notória a presença forte dessas organizações com atuação destacada no colegiado que claramente assumiram e assumem a discussão da abordagem territorial nesses espaços. Conforme Favareto (apud Rocha, 2010, p. 155-156), a centralidade dessas organizações no Colegiado não é um aspecto positivo: “porque essas organizações tendem a reproduzir no âmbito dos fóruns o seu peso político, tendem a reproduzir essa correlação de forças que ela tem formado territórios no âmbito dos colegiados”.

Os entrevistados identificaram os quilombolas e indígenas como segmentos com pouca participação no Colegiado. Nesse caso, a pouca participação pode estar relacionada porque estes segmentos estão bastante envolvidos na luta pelo reconhecimento do seu

território. Outros segmentos que foram identificados como ausentes foram os assentados da reforma agrária, cooperativas, setores empresariais, universidades, pescadores.

Embora a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), através do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento (LABEX/UEMA) ter uma atuação mais presente através do programa do MDA, Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET), os entrevistados ainda não identificam essa participação, e têm feito fortes críticas as universidades nesse processo. Outro órgão lembrado pela pouca participação foi a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão de financiamento responsável pela liberação dos recursos. O envolvimento dos agentes financeiros seria de suma importância, já que uma das principais questões têm sido justamente as dificuldades para liberação de recursos.

Em relação ao tempo que cada membro participa do Colegiado, os mesmos responderam que: 20 % participam a menos do um ano; 30% responderam que participa de 1 a 3 anos; 20% de 3 a 5 anos; 13,3% participam de 5 a 7 anos e 16,7% participam a mais de 7anos. Essa participação se dar nas seguintes instâncias: plenárias, Núcleo Diretivo, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas. Existem instituições que participam das quatro instâncias mencionadas. Os entrevistados consideram o funcionamento do colegiado, de modo geral, como “razoável” ou “forte”.

Referente à avaliação do processo de mobilização dos membros do colegiado para participar das reuniões do Colegiado, 13% avaliam como fraca; 10% como razoável; 57% como forte e 20% responderam que não sabiam. Em relação à participação dos membros do colegiado nas plenárias territoriais, 17% acham que a participação é fraca; 17% acham que a participação é razoável; 50% acham que a participação é forte e 16% responderam que não sabiam. As tomadas de decisões no colegiado ocorrem para 27% por consenso; 57% acham que é por votação e 17% não sabem como ocorrem à tomada de decisão.

A capacidade de gestão do Colegiado foi avaliada pelos entrevistados como “razoável” ou “forte”, nas seguintes atividades: planejar as ações comuns para o desenvolvimento do território, definir as responsabilidades de cada um, definir regras coletivas de funcionamento, cumprir regras definidas e acordadas coletivamente, animar reuniões e atividades do Colegiado, tomar decisões de maneira transparente e/ou democrática, encaminhar a resolução de problemas, lidar/resolver conflitos e acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas. Já a atividade definir regra de informações foi avaliado como “fraca”.

A grande maioria dos membros do Colegiado tem um razoável conhecimento sobre os seguintes temas: política de desenvolvimento territorial, projetos PROINF financiados no Território, realidade do Território e políticas públicas em geral.

No que se refere ao papel desempenhado pela plenária do Colegiado com relação a projetos financiados pelo PROINF, para 24% dos entrevistados a plenária participa da identificação das demandas do projeto; para 28%, a plenária participa na seleção do projeto e 48% acham que a plenária participa na aprovação dos projetos. Os temas que foram tratados com mais frequência no Colegiado foram gênero, juventude, desenvolvimento rural sustentável, meio ambiente, infraestrutura, segurança alimentar.

Ainda de acordo com os entrevistados as políticas públicas que houve maior debate nas instâncias do Colegiado foram: Agroecologia, os Projetos de Infraestrutura (PROINF), Minha Casa Minha Vida (MCMV), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Programa Nacional Alimentação Escolar (PNAE). E as políticas públicas que foram menos debatidas nas instâncias do Colegiado foram: Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), Terra Legal, Seguro Safra, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Microcrédito, Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Luz para Todos e PGPM-BIO. As políticas públicas que os membros do Colegiado têm mais informação e conhecimento são: agroecologia, cooperativismo, educação do Campo, MCMV, PAA, PROINF, PRONAF, ATER, Luz para Todos, PNAE, PRONATEC. E as que têm menos informação e conhecimento são: PGPM-BIO, PNDTR, SUASA, Microcrédito, Luz para todos.

É importante ressaltar que este processo de participação nas instâncias do Colegiado, tem permitido a seus representantes uma melhor aprendizado em relação apropriação da gestão social como instrumento para implementação das políticas pública. Além de ter melhorado o dialogo com o poder público. Também, permitiu por parte dos membros do Colegiado uma melhor compreensão das dinâmicas atuais do território e o maior entendimento das políticas públicas, e apreender as percepções de interesse presente no território, e aumentou a capacidade de seus representantes em negociar com outros sujeitos, ou mesmo com o Estado.

Na compreensão dos membros do CODETER do território Campos e Lagos, o colegiado territorial passou a ter mais legitimidade na sociedade e seus membros passaram a ter um melhor sentimento de pertencimento ao território, e melhor percepção da necessidade de territorialização das políticas públicas, além de perceberem que houve avanço na qualidade de vida da população do território.

É interessante ressaltar que, apesar do Território demonstrar maior capacidade de mobilização de diversos sujeitos a participação fica limitada em alguns segmentos, privilegiando ainda um caráter setorial e demonstrando uma limitação na efetiva participação dos distintos atores. É importante observar, também, que grande parte das organizações elencadas como mais participativas são as que estão envolvidas em alguma instância específica do Colegiado. Além disso, o perfil das organizações que são mais participativas é a que estão mais vinculadas a agricultura familiar. A articuladora estadual do território Campos e Lagos evidencia que essas instâncias têm sido bastante ativas no território, o que, de certa maneira, contribui para centralizar a atuação nesses atores, subtraindo em certa medida um pouco do desenvolvimento do conjunto do Colegiado.

No entanto, a centralidade dos interesses é um aspecto importante para entender a participação nesses espaços. Poder público e sociedade civil são motivados para a participação e apresentam maior comprometimento na política de desenvolvimento territorial na medida em que esta tem capacidade de despertar interesses. Portanto, embora na concepção política a participação seja entendida como um ganho para todos os sujeitos territoriais, mas na prática, essa nova institucionalidade provoca mudanças que são vistas de formas diferentes. Para o poder público municipal, por exemplo, significa perda de poder de decisão; para determinados sujeitos da sociedade civil, os temas muitas vezes discutidos não são o foco da organização; para outros, existe a possibilidade de obter recursos de fontes de financiamento diversas. A participação muitas vezes tem um caráter muito mais pragmático do que as motivações “idealistas”. E, particularmente, no caso do poder público municipal, não participar pode significar uma estratégia, buscando o próprio enfraquecimento de uma política que altera fortemente a lógica tradicional do poder local (ROCHA, 2010, p. 165-166).

#### **8.1.5. O papel desenvolvido pelo assessor territorial**

O assessor territorial<sup>21</sup> atua no acompanhamento das diferentes atividades no território. Têm como principais atribuições: realizar atividades de acompanhamento ao Colegiado Territorial em apoio à gestão social, ao planejamento territorial e ao funcionamento das instâncias de participação; acompanhar a execução dos projetos que constam da agenda de trabalho do Colegiado Territorial, e que estejam relacionados à atuação do MDA; realizar o levantamento, sistematização e registro de informações no Portal da Cidadania sobre os projetos integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania.

---

<sup>21</sup> A denominação inicial era “articuladores territoriais”, termo presente nos documentos de referência da SDT. Mais recentemente, o termo foi modificado para “assessores territoriais”. Adotou-se esse segundo termo principalmente para diferenciar dos articuladores estaduais, profissionais contratados pela SDT que acompanham as atividades desenvolvidas nos territórios.

O assessor territorial é uma espécie de ligação ente a coordenação do Colegiado e os sujeitos territoriais. No território estudado, o assessor territorial tem apresentando um perfil diferenciado. O assessor é um profissional contratado por uma organização não governamental<sup>22</sup>.

No território Campos e Lagos, o assessor territorial tem sido de fundamental para o processo de construção, consolidação da política de desenvolvimento territorial, pois tem demonstrado capacidade de mobilização e articulação entre os sujeitos sociais.

[...] A assessora territorial, Suziane, tem sido de grande importância para nós no território. Tem nos ajudados a construir nossas agendas, tem demonstrado capacidade de diálogos com os gestores municipais. Tem mobilizados os diversos sujeitos do território, tem uma imensa capacidade para construir relações [...] (ZULMIRA MENDONÇA, coordenadora geral do Núcleo Diretivo).

A assessora territorial trabalhou durante muitos anos como assessora da seção regional do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), no território. Talvez devido esta possuir uma vinculação histórica com a agricultura familiar facilita uma maior capacidade de mobilização dos segmentos da agricultura familiar, principalmente, as entidades que tem se identificado como maior participação na política de desenvolvimento territorial Campos e Lagos. Portanto, pelo fato da assessoria territorial ter credibilidade no território, parece ajudar para um maior processo de engajamento dos sujeitos sociais no processo de desenvolvimento territorial. No próprio olhar da assessora, a política de desenvolvimento territorial está em sintonia com o que ela pensa sobre o que a mesma pensa sobre o processo de desenvolvimento do território do território, e principalmente da agricultura familiar.

A política de desenvolvimento territorial busca envolver os atores do território no processo planejamento, e participação e decisão das políticas públicas no território. As coisas não vêm totalmente verticalizadas do governo federal, para o território. Os movimentos têm oportunidades de discutir e decidir sobre as políticas que envolvem a agricultura familiar, principalmente sobre os PROINFs (SUZIANE CORREIA, assessora territorial).

---

22 No início da política territorial no Maranhão, os assessores territoriais foram contratados pela ONG Bioterra. Após o encerramento do convenio com a Bioterra, o Fórum Carajás passou a contratar os assessores. Com a retomada da política territorial pelo MDA, em 2013, os assessores territoriais passaram a ser contratados através do programa Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial. Este programa foi implementado por meio da articulação institucional e operacional de Universidades Públicas Federais e Estaduais, dos Institutos Federais de Educação Tecnológica, das instâncias de gestão social dos territórios e da SDT. O NEDET surgiu por intermédio da parceria estabelecida entre a SDT/MDA, Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O processo de implementação desse núcleos ocorreram em duas etapas, sendo que na primeira etapa, ocorrida em 2013, foram aprovados 11 projetos de 9 universidades para atingir 51 territórios em 8 estados com 135 pessoas envolvidas. A segunda etapa ocorreu em 2014 para atender 138 territórios, com 90 projetos aprovados de 48 universidades em 24 estados com 511 pessoas envolvidas. Foi nessa etapa de 2014 que o território Campos e Lagos foi atendido pelo programa Nedet, de 2014 ate 2016, através do Núcleo de Extensão e Desenvolvimento (LABEX/UEMA), (antigamente denominado Laboratório de Extensão Rural).

O assessor territorial assume importância por ser uma figura que articula os sujeitos sociais, impondo uma dinâmica ao território. É por meio da mobilização feita pelo assessor que se organiza e fortalece um conjunto de sujeitos territoriais. Esses conjuntos de sujeitos acabam ficando subordinado ao perfil do assessor, que define certas relações com as organizações do território, o que acaba tendo implicações em quem participa e como participa.

De acordo com Rocha,

Na medida em que os assessores são recrutados entre as organizações dos territórios, é através deles que se exerce parte da influência da configuração prévia do associativismo sobre a forma que a política de desenvolvimento territorial é implantada em um espaço específico. Ou seja, o assessor tanto pode trazer as disputas quanto as coalizões previamente existentes para o interior dos fóruns e mecanismos da política, contribuindo fortemente para moldar suas características (ROCHA, 2010, p.171).

### 8.1.6. O resultado da política

No se refere aos resultados da política de desenvolvimento territorial, os entrevistados destacam mais os aspectos relacionados ao processo de aprendizado, capacitação e organização do que resultados econômicos. Muitos dos projetos de infraestrutura que foram aprovados e construídos ainda não estão funcionando, não tem efetividade. Embora alguns entrevistados apontassem a não efetivação dos projetos de infraestrutura como um fator de desestímulo, mais isso ainda não tem sido um condicionante crucial de desincentivo a participação.

Com a implementação do Programa território da Cidadania houve um grande incremento na estratégia de desenvolvimento territorial, devido à entrada de vários ministérios, o que proporcionou um aumento no volume de recurso. Os territórios que foram incluídos no Programa têm prioridade nesses ministérios para a execução de algumas ações e recebem um maior volume de investimentos em comparação aos demais territórios. O território Campos e Lagos foi incluído no Programa desde 2008. A tabela 14 apresenta os investimentos realizados no território no ano de 2013, nos três eixos do Programa: apoio à produção; direitos e cidadania; e infraestrutura. O maior volume de investimentos foi no eixo infraestrutura, e o menor valor foi no apoio à produção.

Tabela 14 – Programa Territórios da Cidadania  
Investimentos em 2013 (em milhões R\$)

EIXO DE AÇÃO	VALOR PREVISTO
Apoio à produção	75.839.222,11
Cidadania e direitos	475.960.900,76
Infraestrutura	986.323.847,32
<b>Total</b>	<b>1.538.123.970,19</b>

Fonte: Brasil (2013)

Como já citamos, o espaço rural vem tomando novos rumos, seja por meio de preocupações ambientais, ou pelo desenvolvimento da agricultura, vinculando-se à demanda da multifuncionalidade de seu espaço. A produção dessa nova concepção sobre o rural nasce em conjunto com suas transformações internas e da sociedade global. Nesta realidade, observa-se que através do processo de modernização, o meio rural inclui os atributos – natureza e ambiente – além das atividades agropecuárias, estabelecendo uma forma diferenciada de olhar o espaço rural, por parte da sociedade em geral.

Assim, reconhecendo esta tendência, o governo federal no âmbito da SDT/MDA, institui políticas públicas de caráter multisetorial, ou seja, a adoção de modelos alternativos de desenvolvimento, de combate às desigualdades regionais, mas, sobretudo de ações para o enfrentamento da pobreza rural; já que as populações destas áreas são as principais vítimas, muito em função do isolamento e da submissão política que foram acometidos historicamente.

Em 2003, no início do Governo Lula, foi criado o Programa Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), que instituiu um novo formato de política ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o território -, fundado na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum (LEITE et al., 2007; TORRENS, 2007).

Então podemos dizer que a perspectiva do desenvolvimento territorial, permite-nos ampliar o olhar para além do agrícola, e, desta forma adotá-la nas formulações de políticas públicas para o rural, através de um olhar não apenas produtivista, muito embora a agricultura continue sendo a principal atividade no meio rural, sobretudo aquela volta à produção de alimentos (GOMES E CONTERATO, 2015).

Assim, tendo como referência estas iniciativas que estão em curso, nos permitem observar, as estratégias que estão sendo encaminhadas pelos sujeitos que participam dos territórios, sendo que partes desses sujeitos estão envolvidos ativamente nos colegiados territoriais. Dentro dessas estratégias de planejamento, estão ações de combate à pobreza rural, fortalecimento da gestão social nos territórios rurais, bem como promover o desenvolvimento sustentável, por meio do Proinf.

Os projetos de Infraestrutura e Serviços em Território Rurais é uma iniciativa do governo federal, e com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), tem como finalidade financiar os projetos estratégicos demandados pela plenária do colegiado territorial. Estes devem estar em consonância com o documento que orienta a execução do Pronat em cada território, ou seja, de acordo com os eixos e projetos estratégicos definidos no Plano

Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que é o principal instrumento de apoio á gestão social (GOMES e CONTERATO, 2015, p. 9).

Os investimentos providos do Proinf têm como prioridade os projetos que contribuem para o fortalecimento da agricultura familiar nos territórios, a gestão social e ações que potencializem a identidade territorial (Brasil, SDT, 2011, p. 6). Assim, conforme as falas dos atores sociais do território, os projetos do Território Campos e Lagos são demandas levantadas pelos próprios beneficiários.

O membro do Núcleo diretivo, Arienilson, destaca na sua fala como um dos pontos mais importantes à participação na discussão e na definição dos investimentos, principalmente nos recursos do PROINF. Segundo ele, “o recurso vinha para o governo do estado e o estado botava o recurso para prefeitura. Dava-se de forma verticalizada, ou seja, de cima para baixo. Desde 2003, houve uma inversão, o recurso vem, mas quem discute, decide, define e onde é aplicado o recurso é o Colegiado” (ARIENILSON).

Em relação à qualidade da política, os membros do núcleo diretivo considera que existe um maior entendimento da política e de sua importância para o Território, destacando a questão do controle social: “a nossa compreensão é que a política territorial é importante e ajuda no debate do controle social das políticas públicas. Agente percebe que é no território que acontece o debate das coisas” (ARIENILSON).

Ainda de acordo com o membro do Núcleo Diretivo, em termos quantitativos, destaca a aprovação de alguns projetos como construção de Casas de Farinha, Aquisição de Barracas, agroindústrias, construção de estradas vicinais. Conforme tabelas abaixo no território Campos e Lagos foram aprovados 08 projetos de infraestrutura, envolvendo compra de equipamentos, investimentos e infraestura.

Políticas Públicas 15 – PROINF – Projetos apoiados no Território – 2003 -2014

<b>AN O</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
2003	Pedro do Rosário	Construção de 4 casas de farinha, construção de 8 açudes e 10 cursos de capacitação	150.000,00
2007	Olinda Nova do Maranhão	Aquisição de Barracas, Balcões, Caixas, Nichos para aves, Aquisição de caminhão, e Qualificação de trabalhadores em agroecologia	233.719,00
2009	São Bento	Agroindústria de beneficiamento de mandioca para o município de São Bento	99.535,16
2009	Matinha	Construção de Agroindústria de Beneficiamento de Pescado na sede do Município	111.869,00
2009	Olinda Nova do	Construção de Agroindústria de Beneficiamento de	101.912,94

	Maranhão	Mandioca na Zona rural do Município	
2011	São João Batista	Construção de Estradas vicinais na Zona Rural do município, nos seguintes trechos do povoado de Sabica a Conceição (5,2km)	487.500,00
2011	Palmeirândia	Implantação de 01 agroindústria de Beneficiamento de Mandioca	145.500,00
2013	São Bento	Implantação de Calçamento em bloquete no povoado Roque	500.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>1.830.036,10</b>

Fonte: CEF (04/05/15); CGMA/SDT (jul/2015)

Embora se constate a legitimidade nesta demanda - visto que a opção por determinado projeto teve participação e representação dos sujeitos sociais - não nos impede que façamos uma reflexão, sobre como essas ações estão contribuindo para a efetivação do desenvolvimento territorial rural. Como evidencia a tabela, a maioria dos projetos financiados pelo Proinf no território Campos e Lagos, correspondem às ações pontuais, ou seja, são capazes de suprir demandas de apenas alguns setores do meio rural, e não abarca o enfoque territorial, que é um dos esforços mais importantes desta política, que vem adotando um recorte específico – o território, que possibilita ter um olhar específico sobre a realidade de cada uma das regiões do país, e particularmente das áreas rurais. Porém, não é o foco deste trabalho detalhar e analisar sobre os resultados de cada ação desenvolvida no referido território.

Outro aspecto levantado na fala dos entrevistados é a questão da participação nas políticas públicas, principalmente na política de desenvolvimento territorial. Há um consenso nos discursos de todos os entrevistados, sejam representantes do poder público ou de organizações da sociedade civil. Ao colocar a questão da gestão social como um dos conceitos primordiais que fornecem a base para estratégia de desenvolvimento territorial, a participação assume um destaque central nesse processo, o que torna relevante compreender o olhar dos entrevistados sobre participação.

Para a coordenadora do Colegiado, Zulmira Mendonça, “participação é ter a capacidade de ouvir, ter o direito de falar, ter o direito de propor”. Já o membro da Câmara de Juventude, Inaldo Aroucha, associa a ideia de participação com o exercício da cidadania. “Antes a gente não era chamado para participar de nada, tudo vinha decidido de cima pra baixo, chegava tudo pronto. A participação ela permite que as pessoas participem e que digam o que é querer; é uma forma de cidadania”. Outro aspecto que foi destacado em relação à participação foi o poder de decisão. Para Joaquim, membro Câmara de Inclusão produtiva, “a

Participação se dar quando temos a capacidade de decidir, ou seja, quando em algum momento, ou em todos os momentos somos chamados a decidir sobre a definição dos projetos produtivos”.

O Colegiado Territorial é um arranjo institucional de participação que envolve distintos atores e, como em outros espaços participativos, o papel desses atores não está definido. ‘Esse é um espaço de disputa e conflitos em que os próprios interesses e capacidades dos atores definem diferentes “papeis” (ROCHA, 2010, p. 178).

Ainda de acordo com Rocha (2015, p. 178), a participação na política de desenvolvimento territorial, bem como em outros espaços participativos institucionalizados retira dos atores sociais os seu mero caráter de mobilização e reivindicação, ganhando agora a possibilidade de proposição, que vai além da simples identificação dos problemas. A demanda a “ser propositivo” com a consequente crítica da postura “reivindicativa”, é uma mudança importante no discurso e na prática que produz na passagem da década de 1980 para 1990.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a política de desenvolvimento territorial tem fortalecido o desenvolvimento sustentável no Território Campos e Lagos. Universo empírico teve como referência este território do estado do Maranhão, em que a política vem sendo implantada desde 2003. Buscou-se entender quais foram as estratégias, os interesses, a participação dos sujeitos envolvidos na política de desenvolvimento territorial.

A estrutura do CODETER do TCCL é marcada pela presença de sindicatos de agricultores familiares, cooperativa, bem como organizações que representam segmentos da reforma agrária, dos quilombolas, indígenas, pecadores artesanais, jovens, mulheres, quebradeiras de coco e extrativistas. A indicação de seus membros deve respeitar a questão de gênero, geração e etnia. O colegiado é composto pelas seguintes instâncias: assembleia territorial, núcleo diretivo, equipes locais, câmaras temáticas e núcleo técnico. A assembleia territorial é o órgão máximo de decisão estratégica sobre o processo de desenvolvimento territorial. O Colegiado Territorial é uma instância criada para viabilizar o diálogo e a negociação entre os diferentes sujeitos – possibilitando a participação de representantes do Estado e da sociedade civil, garantindo a gestão social do território. Dessa maneira, gestão social implica pensar a construção de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, que se contraponha a uma cultura política tradicional de oposição.

Todavia a participação do poder público, particularmente as prefeituras municipais, é muito pequena. O poder público municipal parece considerar a sua participação nesse espaço como perda de poder, já que as decisões sobre as políticas são decididas nos Colegiados Territoriais e não mais nas prefeituras. Segundo Rocha (2010), na medida em que a política incorpora uma espacialidade supramunicipal, representa um limite ao poder local, associado às práticas clientelistas, o que significa uma ameaça para esses atores (e não uma oportunidade, como pressupõe a política). Por outro lado, o envolvimento das prefeituras fica muito condicionado a uma “participação por interesse”, limitando-se às decisões de distribuição de recursos.

É necessário destacar que a política de desenvolvimento territorial incorpora novos arranjos institucionais, o território reconhecido como unidade de planejamento, possuem espaços institucionais com poder de decisão sobre políticas públicas. Mas, o poder de execução é responsabilidade de outras esferas do Estado, principalmente os municípios que, em geral, recebem os recursos. Os constantes problemas com liberação de recursos, não execução, dos projetos definidos pelo Colegiado acirram uma postura antagônica entre Estado

e sociedade civil, fortalecendo a concepção de entidades com naturezas distintas e lógicas diferenciadas. A falta de participação dos gestores públicos municipais tem sido um elemento de enfraquecimento da política de desenvolvimento territorial, já que partes das ações dependem do seu envolvimento.

No processo de elaboração do PTDRSS os sujeitos envolvidos na elaboração do plano apontaram a dificuldade no diálogo entre sociedade civil e Estado. Segundo uma das entrevistadas (**Zulmira**), “não é fácil colocar poder público e sociedade civil junto. Este continua sendo o grande desafio da política territorial”. Essa dificuldade aponta uma ideia de oposição que tradicionalmente se estabelece na relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil, como entes de natureza opostas e lógicas diferenciadas. Ou seja, parece existir certa resistência para uma ação mais compartilhada, tanto por parte da sociedade civil quanto dos gestores públicos, principalmente dos governos municipais. No entanto, o processo de elaboração do plano proporcionou certa aproximação entre essas esferas, iniciando, em certos casos, uma interlocução até então quase inexistente e, por isso, repleta de conflitos. Isso se confirma na fala de Dona conceição, membra do Núcleo Diretivo, “a elaboração do plano contribuiu para um maior diálogo entre o poder público municipal e sociedade civil”.

Outro ponto importante destacado pelos sujeitos no processo de elaboração do plano foi o processo de aprendizagem e de conhecimento do território, pois permitiu a descoberta de potencialidades e carência existentes no mesmo. Mas, houve grande dificuldade na própria compreensão do seria um Plano e na formulação concreta de desenvolvimento.

No olhar dos participantes do Colegiado Territorial, o processo participativo é o grande diferencial da política de desenvolvimento territorial se comparadas com os modelos das políticas tradicionais de desenvolvimento. A sociedade é destacada como principal protagonista na construção do desenvolvimento territorial. Embora destaquem o avanço ocorrido enquanto espaço democrático de participação, também, ressalta a limitação no processo de decisão política, colocando as limitações existentes no poder de decisão do Colegiado. Embora o Colegiado não decida sobre os valores do PROINF, da matriz de políticas públicas do Programa Territórios da Cidadania, pois tudo já vem de Brasília, mais consegue opinar e decidir pra onde vão os recursos.

Na percepção dos próprios entrevistados, um dos maiores resultados da política de desenvolvimento territorial tem sido o processo de aprendizado. No entanto, integrar diversos sujeitos em uma estratégia de desenvolvimento implica outra lógica de construção de políticas públicas, ainda não compreendida pelos sujeitos de forma a avançar para um efetivo processo

de gestão social. Os gestores públicos não estão preparados para essa nova maneira de fazer política, e a sociedade civil não tem ainda uma capacitação necessária para a gestão do território. Dos dois lados é necessário avançar muito na construção do diálogo e da interlocução entre Estado e Sociedade.

Outra questão importante é o papel que o assessor territorial assume na política territorial. O mesmo é uma figura intermediária ente a sociedade civil e o poder público. Em um espaço social abrangente como o território, sem uma institucionalidade claramente definida – como no município – e sem uma estrutura organizativa articulando uma rede de sujeitos, a figura do assessor parece assumir papel central enquanto mediador que uni esses sujeitos dinamizando o território. É por meio da mobilização realizada pelo assessor que se organiza e fortalece o conjunto desses sujeitos territoriais. Esses conjuntos de sujeitos acabam ficando subordinado ao perfil do assessor, que defini certas relações com as organizações do território, o que acaba tendo implicações em quem participa e como participa.

É importante também destacar que em relação à qualidade da política, existe um maior entendimento da política e sua importância para o Território, pois a mesma permite que as organizações tenham um maior controle social. Em termos quantitativos, forma aprovados diversos projetos de infraestrutura, e esses projetos correspondem a ações pontuais, ou seja, atendem as demandas de apenas alguns setores do meio rural, não abarcando o enfoque territorial, que é um dos esforços mais importante da política territorial. Apesar do propósito da política territorial ser a sinergia e articulação dos sujeitos em torno de um projeto comum de desenvolvimento, na prática esta pode se configurar como um espaço de expressão de interesses de diferentes sujeitos do território, que disputam os recursos para projetos que atendam os seus objetivos específicos, o que estimula conflitos e disputas de poder. Destarte, diferente de uma visão de sociedade homogênea que a maioria da literatura destaca, o que se observa é uma configuração associativa com sujeitos bastante variados, cujas especificidades conduzem interesses conflitantes.

Há no território, uma contradição entre o discurso ou concepção territorial e, na prática uma visão setorial. A discussão territorial choca-se com sujeito e projetos de natureza fortemente setoriais. Então, na área da política de desenvolvimento territorial participam principalmente organizações pertencentes ao meio rural, e mais especificamente, ao segmento agricultura familiar. No território, prevalece uma visão setorial, definido a política de desenvolvimento territorial como algo vinculado ao rural, e um rural ainda limitado ao “agrícola”, o que tem afastado sujeitos vinculados ao espaço urbano e mesmo aqueles ligados às temáticas que têm uma relação direta com o rural. Além disso, no que se refere aos

investimentos, prevalece, também, uma visão setorial, direcionada para projetos com um perfil basicamente econômico e produtivo. Essa perspectiva para “setorialização” define temas, interesses, e sujeitos atraídos para o Colegiado Territorial.

As políticas de desenvolvimento territorial simbolizam o que pode ser denominado de uma nova “geração” de políticas desenvolvimento, se contrapondo aos modelos tradicionais. A opção pela participação é o seu grande diferencial em relação as políticas de desenvolvimento implantadas no país. O destaque dado a sociedade e descentralização para o desenvolvimento e o avanço do processo democrático são aspectos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, cooperação entre os sujeitos, equidade, controle social etc., ou seja, detentores de um potencial para melhores resultados das políticas públicas. Para concretização dessas políticas, contudo, é necessária a existência de uma sociedade civil com uma configuração específica, que proporcione condições de participação nos mecanismo institucionais. As diferenças observadas na participação dos sujeitos sociais no território analisado demonstram que as condições de participação, associadas aos recursos, capacidades, estratégias e interesses dos diversos atores, estão longe de uma situação “ideal”. Considerando que a dinâmica da política de desenvolvimento territorial depende das condições de participação, uma questão central que surge é como viabilizar a eficácia de mecanismos participativos naqueles espaços considerados “vazios”, cujas configurações associativas são extremamente frágeis. Isso implica refletir sobre aspectos mais estruturais da realidade brasileira, marcada por fortes desigualdades sociais e econômicas, particularmente no contexto maranhense.

A política de desenvolvimento territorial, em sua concepção, considera que a participação é um ganho para todos os sujeitos, buscando uma gestão social compartilhada entre Estado e sociedade. Essa “janela de oportunidade” é percebida de forma diferente pelos sujeitos sociais, dependendo não apenas da natureza específica das organizações (estabelecendo determinados interesses e estratégias), mas também da relação existente no território entre a configuração associativa e as instâncias criadas pela política de desenvolvimento territorial.

Esta dissertação buscou compreender o processo de implantação da política de desenvolvimento territorial no território Campos e Lagos. Os dados apresentados e a análise realizada expressam um retrato da realidade desse território, dos distintos sujeitos envolvidos na política e das vinculações que estabelecem entre si, particularmente com essa nova configuração institucional. Os desafios colocados para a consolidação de instâncias participativas no país e, especificamente, para potencializar os resultados dessa nova estratégia de desenvolvimento rural, são significativos. Vale lembrar que essa é uma

abordagem recente, cujas mudanças institucionais ainda passam por um processo de apropriação pelos sujeitos.

Apesar das limitações presentes neste estudo, tem-se a pretensão de contribuir para uma melhor compreensão da implantação da política de desenvolvimento territorial no estado do Maranhão, e suscitar novos estudos acadêmicos. E, mais especificamente, contribuir para pensar uma estratégia de desenvolvimento rural que consiga dar conta das diversas realidades Maranhenses.

,

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIGHI, Giovanni. A ilusão do desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento rural territorial e capital social. IN: SABOURIN, E. e TEIXEIRA, O. (orgs). Planejamento do desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília. UFPB/CIRAD/EMBRAPA. 2002.
- BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. Belém. UFPA/NAE, 1993. 11P. (Paper do NAE, 13).
- BARBOSA, Zulene Muniz. **Maranhão, Brasil:** lutas de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: Uema, 2006.
- BOURDIEU, Pierre. O Capital Social – Notas Provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (orgs.). Escritos de educação. Petrópolis: Vozes, 1998, pp. 67-69. 1980.
- CAPRA, Fritjoj. O ponto de mutação. São Paulo: Cultrix, 1982.
- CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2011**. Goiânia: CPT, 2012. 182 p.
- \_\_\_\_\_. **Conflitos no Campo Brasil 2012**. Goiânia: CPT, 2013. 182 p. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/9179501-Conflitos-no-campo-brasil.html>>.
- CASTRO, Antonio. Resenha bibliográfica 3: o mito do desenvolvimento econômico. Pesquisa e planejamento econômico. Ipea, 1974. <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/article/viewFile/677/619>.
- CAVALCANTI, C. Sustentabilidade da Economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: A Economia da Sustentabilidade: princípios, desafios, aplicações. Fundação Joaquim Nabuco/Instituto de Pesquisas Sociais. Recife, 12-15 /setembro/ 1994. (Volume das contribuições preparadas para o Encontro).
- COELHO, M. C.N. Desenvolvimento sustentável, economia política do meio ambiente e a problemática ecológica da Amazônia. In: D'INCAO, M. A. e SILVEIRA, I. M. Amazônia e a crise da modernização. Belém, Museu Paraense Emilio Goeldi, 1994.
- CARNEIRO, M.J. Do rural e do urbano: uma nova terminologia para uma velha dicotomia ou reemergência da ruralidade. Campinas: NEA – IE – UNICAMP, 2001.
- COMISSÃO MUNDIAL PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum, 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. 430p.
- CONSTANZA, R. Assuring sustainability of ecological economic systems, In: CONSTANZA, R. (ed). Ecological economics: the science and management of sustainability. New York: Columbia University, 1991a. p. 333-343.

CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In: CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.). *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

FAVARETO, Arilson da Silva. *O Paradigma do Desenvolvimento Rural em Questão: do agrário ao territorial*. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2008.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, Ed. IGLU. 2007.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1974.

GOMÉZ, E. Sergio. Nueva ruralidade? Um aporte al debate. *Estudios Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, nº. 17, out/2001, p. 5-32.

HOLANDA, Diego Rodrigues. *Desenvolvimento rural sustentável: o caso do programa de aquisição de alimentos (PAA) no território da cidadania Vales do Curu e Aratiaçu – Ce*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de pós-graduação em Economia Rural, Centro de Ciências Agrárias, Fortaleza, 2012.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 2004.

<http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>

SC

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Roteiro para criação de projeto de assentamento casulo (PCA)**. Brasília: Incra, 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/h4vehqx>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

IICA. *Tecnología y sostenibilidad de la agricultura en América Latina - Desarrollo de un Marco Conceptual*. IICA. Programa de Generación y Transferencia de Tecnología. San José/Costa Rica, 1992.

KAGEYMA, Ângela. *Desenvolvimento rural: Conceito e um exemplo de medida*. Anais do XLIII Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá, MT, 2004.

KITAMURA, P. *Desenvolvimento sustentável: uma abordagem para as questões ambientais da Amazônia*. Campinas, 1994. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 1994.

LEMOS, José de Jesus Sousa. *Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre*. Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza, 2008.

- LEITE, S.; DELGADO, N.; BONNAL, P.; KATO, K. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas e atores sociais**. OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. (Relatório de Pesquisa) 2007.
- PROINF. **Manual operacional do Proinf 2012: ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais**. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual\\_PROINF\\_2012.pdf](http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf)>. Acesso em mar./2014
- MAGALHÃES, Daniel. O conceito de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Uberlândia, MG,2012. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2012.
- MELO, F. H. Liberalização e agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID. Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: Actionaid Brasil/Rebrip, 2001, p. 7-44.
- TORRENS, J. C. S. Território e desenvolvimento: a experiência de articulação territorial do Sudoeste do Paraná. Deser: Curitiba, 2007. (Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO).
- MEDEIROS, L.S. Movimentos Sociais, Disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados, USP, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.
- NEWBY, H. e SEVILA-GUZMÁN, E. Introducción a Sociología rural. Madri: Alinaza Editorial, 1983.
- OLIVEIRA, Leandro Dias de. OS “LIMITES DO CRESCIMENTO” 40 ANOS DEPOIS: Das “Profecias do Apocalipse Ambiental” ao “Futuro Comum Ecologicamente Sustentável”. Revista Continentes (UFRRJ), ano 1, nº 1, 2012. <<http://r1.ufrj.br/revistaconti/pdfs/1/ART4.pdf>>.
- ORTEGA, Antônio César. Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Ed. Alínea; Uberlândia: EDUFU. 2008.
- \_\_\_\_\_. As políticas públicas territoriais n Brasil. In: ORTEGA, Antonio Cesar; ESTRADA, Eduardo Moyano (Org.). Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha. Campinas, SP: Editora Alínea, 2015.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro. FGV, 1996.
- PERROUX, F. Nota sobre o conceito de pólo de crescimento. In: Perroux, F., e outros, A planificação e os pólos de crescimento. Porto: Edições Rés. 1995.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Projeto de Cooperação Técnica** – relatório do diagnóstico da educação básica no estado do Maranhão. Brasília: Pnud, 2011. 117 p.

REIS, Douglas Sathler dos. O rural e urbano no Brasil. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú – MG – Brasil, 18 a 22 de setembro de 2006.

RIVERO, Oswaldo. O mito do desenvolvimento. Os países inviáveis no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes. 2002.

RATZEL, F. Geografia do homem (antropogeografia). In: MORAES, A. (org) Ratzel. São Paulo: Ática. 1990.

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986,

SCHNEIDER, S. Da crise da Sociologia Rural a Emergência da Sociologia da Agricultura: reflexos a partir da experiência Norte-Americana. Cadernos de Ciências e Tecnologia. Brasília, v. 14, nº 2, p. 225-256, 1997.

\_\_\_\_\_. Território, Ruralidade e Desenvolvimento. In: VELÁSQUEZ LOZANO, Fabio.; MEDINA, Juan Guillermo Ferro (Editores). (Org.). Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI. 1 ed. Bogotá/Colômbia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2009, v. 1, p. 67-108.

SOARES, A.C., ROMANO, J.O., DELGADO, N.G. Relevance of special and differential treatment for strengthening family farming and combating poverty in Brazil, 2004, 24 p. Paper preparado para o United Nations Development Program.

SHIAVINATTO, Mônica. Desenvolvimento Territorial: Inovação ou Imposição? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina. Brasília, 2013. Tese (Doutorado). Universidade Brasília. Brasília, DF, 2013.

SOLOW, Robert. A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal de Economics, nº 70, p 64-65. 1956.

SOUZA, André Luiz Lopez de. Desenvolvimento sustentável, manejo florestal e uso dos recursos madeireiros na Amazônia: desafios, possibilidades e limites. Belém, PA: NAE/UFPA, 2002. Premio NAE. Tese/dissertação, 2000.

VEIGA, José Eli. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, outubro 2000: 87-145.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C.C. e GALPIN, C. J. **Diferenças Fundamentais entre o mundo rural e urbano.** (1929) In: MARTINS, J. S. *Introdução Crítica à Sociologia Rural*. São Paulo: Hucitec, 1986.

SAYAGO, D.; TARTARUGA, I.GP; OLIVEIRA, M.M. ECHEVERRI, R. *Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. (Bases conceituais e proposta metodológica)* PCT/SDT/MDAIICA, Brasília, DF, 2006.

SACK, Robert. *Human territoriality. Theory and history.* Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

SOUZA, M.L. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, et al. (orgs). *Geografia: conceitos e temas.* Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder.* São Paulo: Ática, 1993.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Org.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.* Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 37-66.

RÜCKERT, Aldomar. Reforma do estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

ROCHA, Juliana Dalboni. *Estratégias territoriais de desenvolvimento e sustentabilidade no semi-árido brasileiro. Tese (doutorado).* CDS/UnB. Brasília. 2008.

TARTARUGA, Iván G. Peyré O conceito de território para a análise do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43, 2005, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/agropec\\_ma.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/agropec_ma.pdf) . Acesso em 24 de agosto de 2014.

<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/6/178.pdf>. Acesso em 28 de maio 2014

<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/4-quadro-geral-das-crqs-ate-25-10-2013.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

[http://www.cpis.org.br/comunidades/html/i\\_brasil\\_ma.html](http://www.cpis.org.br/comunidades/html/i_brasil_ma.html)

<http://www.ma.gov.br/fundacao-palmares-certifica-57-comunidades-rurais-quilombolas-no-maranhao/>. Acesso em 05 de junho de 2014.

ANEXOS

**APENDICE A – Roteiro de Entrevista – Núcleo Diretivo, Membros das Câmaras  
Temáticas e Membros do Fórum de Políticas Públicas de Juventude.**

**A) Visão da política de desenvolvimento territorial**

1. Como foi o envolvimento da sua organização na política de desenvolvimento territorial?
2. Desde quando a organização participa da política de desenvolvimento territorial?
3. Participou do processo de construção do PTDRS? Como?
4. Tem alguma crítica ao processo de construção do PTDRS?
5. 7. Na sua visão, qual o papel do articulador territorial?
6. Como avalia o papel do Conselho de Desenvolvimento Territorial?
7. Houve alguma mudança na organização com a sua participação na política de desenvolvimento territorial? Se sim, qual?
8. Sua organização já foi beneficiada com algum projeto da política de desenvolvimento territorial? Se sim, qual?
9. O que diferencia essa política de outras políticas de desenvolvimento já implantadas no país?

**B) Visão dos sujeitos dos processos participativos**

1. Quais requisitos uma organização da sociedade civil precisa ter para sua participação na política de desenvolvimento territorial? (cite, no máximo, três requisitos mais relevantes)?
2. Como você define “participação”?
3. Quais as dificuldades que a sua organização tem para participar da política de desenvolvimento territorial?
4. Como qualifica a sua participação na política de desenvolvimento territorial? Por quê?  
( ) Forte ( ) Razoável ( ) Fraca
5. Como qualifica a participação dos atores da sociedade civil na política?  
( ) Forte ( ) Razoável ( ) Fraca
6. Como qualifica a participação do poder público na política?  
( ) Forte ( ) Razoável ( ) Fraca
7. Existe alguma organização relevante no Território que não tem participado da política? Se sim, qual organização e por que você considera que não participa?

8. Em sua opinião, a política de desenvolvimento territorial tem refletido em mudanças na forma de participação dos atores sociais? Quais?

### **APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas – Articulador**

#### **A) Visão do processo de implantação da política no território**

1. Como ocorreu o processo de elaboração do PTDRS no território?
2. Quais as dificuldades encontradas na construção do PTDRS?
3. Dentre as instituições que participaram da elaboração do PTDRS, quais podem ser consideradas mais atuantes? Por quê? (cite três organizações)?
4. Quais as instituições relevantes no território que não participaram desse processo?
5. Em sua opinião, o território está representado no Colegiado Territorial?
6. Quais ações propostas no PTDRS já foram implantadas?
7. Qual a sua opinião sobre os atores sociais do território?
8. Quais as dificuldades atuais no processo de implantação da política?
9. Houve alguma mudança na relação entre os sujeitos sociais do território? (sujeitos sociais que se destacaram, surgimento de novas organizações, perda de poder de organizações ou grupos etc.)
10. Quais os impactos da implantação da política?
11. Qual a “identidade” do território?

#### **B) Visão da política de desenvolvimento territorial**

1. Qual o papel do articulador?
2. Como é feito o acompanhamento dos recursos destinados aos territórios?
3. Quais seriam os aspectos mais relevantes da abordagem territorial na perspectiva de uma nova abordagem de desenvolvimento?
4. Quais as principais características diferenciadoras dos territórios?
5. Em sua opinião, quais os fatores que contribuem para uma maior participação da sociedade civil nos espaços da política de desenvolvimento territorial? (cite três fatores principais)
6. O que diferencia essa política de outras políticas de desenvolvimento já implantadas no país?

**APÊNDICE C- NÚCLEO DIRETIVO DO CODETER TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS**

<b>FUNÇÃO</b>	<b>NOME</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
COORDENAÇÃO GERAL	Zulmira de Jesus Santos Mendonça	STTR	Viana
ADJUNTA COORDENAÇÃO	Maria da Conceição da Costa Silva	Movimento Popular de Saúde - MOPS	Arari
SECRETARIO GERAL	Arienilson Costa	Secretária de Agricultura	Olinda Nova do Maranhão
COORDENADOR DE FINANÇAS	Rubemar de Jesus R. Sousa	Câmara de Vereadores	São Bento
COORDENADORA DE COMUNICAÇÃO	Leidiana da Conceição Costa	Câmara de Vereadores	Pedro do Rosário
COORDENADOR DAS CÂMARAS TEMÁTICAS	Dênis Madeira Abreu	STTR	São João Batista

**APÊNDICE D - CÂMARAS TEMÁTICAS DO TERRITÓRIO CAMPOS E LAGOS**

<b>CÂMARA</b>	<b>COORDENADOR</b>	<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
AGRICULTURA FAMILIAR E INCLUSÃO PRODUTIVA	José Joaquim Coelho de Sousa Campelo	Secretária De Agricultura	Viana
JUVENTUDE	Jailson Mendes Mota	Fórum da Juventude	São Bento
GÊNERO E ETNIA	Roselita Baroso	Secretária de Direitos Humanos e da Mulher	Viana