

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O
ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL:** avaliação do processo de
implementação do Programa Territórios da Cidadania no Município de Anajatuba –
MA

São Luís
2015

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL: avaliação do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no Município de Anajatuba – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valeria Ferreira Santos de Almada Lima.

São Luís
2015

Ericeira, Alzira do Carmo Carvalho

Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento à pobreza rural: avaliação do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no Município de Anajatuba – MA / Alzira do Carmo Carvalho Ericeira. — São Luís, 2015.

140 f.

Orientadora: Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, 2015.

1. Território - Desenvolvimento. 2. Pobreza. 3. Desenvolvimento territorial. 4. Políticas públicas. 5. Programa Territórios da Cidadania. I. Título.

CDU 981.62

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL: avaliação do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no Município de Anajatuba – MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valeria Ferreira Santos de Almada Lima.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos Almada Lima (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Ozanira Silva e Silva
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que nos deu a vida e que sem ele nada seria possível.

Em especial aos meus Pais e a minha Avó que, indiscutivelmente me apoiam de todas as formas.

Incondicionalmente ao meu namorado Neylor Silva pela paciência, incentivo e companheirismo em todas as horas.

À professora Doutora Valéria Ferreira Santos Almada Lima pelas valiosas contribuições como orientadora.

Ao GAEPP, onde iniciei como bolsista e dei meus primeiros passos em pesquisas científicas.

Ao professor Doutor José de Ribamar Sá Silva minha primeira grande inspiração para o estudo deste objeto.

Aos colegas de Mestrado, Sara Diniz, Andrea Lemos e Jonadabe Gondim pelas palavras de incentivo nas horas mais difíceis.

À querida professora Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira pelo apoio e carinho de sempre.

À professora Maria Salviana Pastor Santos Sousa, minha eterna referência nos estudos.

À equipe da Secretaria Municipal de Agricultura do município de Anajatuba pela colaboração nesta pesquisa.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse possível.

RESUMO

Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento à pobreza rural. Avaliação do Processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba-MA. Avaliam-se as condições que facilitam ou entravam a implementação das ações do Programa entre os anos de 2008 a 2013, no referido município. A proposta do estudo orientou-se pelo entendimento de que a configuração territorial do espaço rural brasileiro, historicamente, é marcada por processos desiguais, que privilegiaram restrita parcela da população, alijando maior parte dela como os agricultores familiares, povos quilombolas, indígenas, trabalhadores rurais assalariados e assentados da reforma agrária. O Programa se insere em um conjunto de políticas públicas que possuem inspiração neoliberal e que orientadas pelos ditames do Banco Mundial, possuem um enfoque paliativo, compensatório e fragmentado de enfrentamento à pobreza rural. A partir da do estudo, constatou-se que o Programa Territórios da Cidadania mostra-se limitado para o enfrentamento à pobreza rural, uma vez que as ações implementadas são fragmentadas e descontínuas, pautadas, sobretudo, na concessão do crédito rural, que tem sido a ação mais implementada em Anajatuba-MA, que embora necessárias, não são suficientes para o enfrentamento à pobreza rural. Portanto, a avaliação de processo pode contribuir na mudança da implementação do Programa, com objetivo de possibilitar uma maior eficiência e eficácia das suas ações.

Palavras-chave: Pobreza. Desenvolvimento. Território. Políticas públicas.

ABSTRACT

Public policies of territorial development and tackling rural poverty. Implementation Process Evaluation of Citizenship Territories Program in the city of Anajatuba-MA. Assess whether the conditions that facilitate or hinder the implementation of the program's actions in the years 2008 to 2013, in that municipality. The purpose of the study was guided by the understanding that the territorial configuration of the Brazilian countryside is historically marked by uneven processes that favored restricted portion of the population, jettisoning most of it as family farmers, quilombolas peoples, indigenous, rural workers employees and agrarian reform settlers. The program is part of a set of public policies that have neoliberal inspiration and guided by the World Bank dictates, have a palliative approach, compensatory and fragmented coping rural poverty. From the study, it was found that the Citizenship Territories Program is shown limited for tackling rural poverty, since the actions implemented are fragmented and discontinuous, guided, above all, in the granting of rural credit, which has been the most implemented action Anajatuba-MA, which while necessary, are not sufficient for dealing with rural poverty. Therefore, the assessment process can contribute in changing the implementation of the program, in order to enable greater efficiency and effectiveness of their actions.

Keywords: Poverty. Development. Planning. Public policy.

LISTA DE TABELAS; FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1	Territórios da Cidadania – Brasil (2010).....	87
TABELA 1	Participação dos órgãos do governo federal no Programa Territórios da Cidadania – 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.....	92
FIGURA 2	Gestão dos territórios.....	95
TABELA 2	População total, por gênero, rural/urbana – Anajatuba – MA.....	102
GRÁFICO 1	Composição da População de 18 anos ou mais de idade – 2010	102
TABELA 3	Representação da Comissão do município de Anajatuba no Colegiado do Território Vale do Itapecuru – 2008.....	107
TABELA 4	Ações previstas x Ações realizadas no município de Anajatuba entre os anos de 2010 e 2102	123

LISTA DE SIGLAS

CMDRS	-	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEADER	-	Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
MDA	-	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PCA	-	Programa Comunidade Ativa
PCS	-	Programa Comunidade Solidária
PEA	-	População Economicamente Ativa
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	-	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	-	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios
PTC	-	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	-	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAMA	-	Sistema de monitoramento, controle, acompanhamento e avaliação
SDT	-	Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	POBREZA E SEUS SIGNIFICADOS	19
2.1	Antecedentes históricos do estudo da pobreza.....	20
2.2	Sobre as concepções da pobreza.....	23
2.3	Pobreza no Brasil: gênese e expressões.....	30
2.4	Determinantes histórico-estruturais da pobreza rural.....	37
2.5	Determinantes da pobreza no Maranhão.....	42
3	DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL	48
3.1	Desenvolvimento e território.....	48
3.2	Desenvolvimento territorial.....	60
3.3	O desenvolvimento territorial rural no contexto brasileiro.....	71
3.4	As políticas públicas de desenvolvimento territorial rural como estratégia de enfrentamento à pobreza rural no Brasil.....	76
3.5	O Programa Territórios da Cidadania: do desenvolvimento rural ao enfrentamento à pobreza rural.....	85
4	O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ANAJATUBA	97
4.1	Caracterização socioeconômica do município de Anajatuba.....	98
4.2	As controvérsias da implementação do Programa Territórios da Cidadania.....	105
4.2.1	<i>Os sujeitos envolvidos no processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania em Anajatuba</i>	106
4.2.2	<i>O processo de gestão do PTC</i>	109
4.2.3	<i>A descentralização de poder entre as esferas governamentais</i>	111
4.2.4	<i>Os mecanismos de participação e controle social</i>	115
4.2.5	<i>O processo de planejamento das ações</i>	118
4.2.6	<i>O processo de execução</i>	122
5	CONCLUSÃO	128
	REFERÊNCIAS.....	131
	ANEXOS.....	141

1 INTRODUÇÃO

A pobreza remonta aos períodos mais antigos da civilização humana, possui diversas concepções e manifestações concretas. Historicamente está relacionada à dimensão econômica, traduzida como insuficiência de renda, muito embora também possa ser analisada sobre a ótica de outros fatores, e pela perspectiva multidimensional.

A pobreza é uma questão persistente na história da humanidade, mesmo nas sociedades mais avançadas, inclusive em conjunturas econômicas favoráveis, o que permite afirmar-se tratar-se de uma dimensão intrínseca das formações sociais baseadas no modo de produção capitalista, cujo fundamento maior é a separação dos trabalhadores dos meios de produção e a exploração destes na busca da mais-valia, sustentadora das sociedades capitalistas, sendo, portanto, a pobreza uma característica inerente a essas sociedades (SILVA, 2013, p.15).

Segundo Silva (2013, p.15), no Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural e pela especulação imobiliária no meio urbano, cujas raízes, são encontradas na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira. Dessa forma, a temática da pobreza tem sido objeto de preocupação constante no campo teórico-conceitual e de intervenção social, na busca de explicações sobre a emergência, persistência e sua recente ampliação globalizada, tendo em vista sua redução ou regulação, tida como necessária para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista.

Existem diferentes concepções de pobreza que são orientadas por diferentes valores as quais fundamentam a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social. Dessa forma, concorda-se com a concepção adotada por Silva (2013, p.17) segundo a qual a pobreza é um processo histórico, econômico, social, cultural e político, complexo e multidimensional, devendo ser destacada sua natureza estrutural, sendo, por conseguinte, mais que insuficiência de renda. Considerada produto da exploração do trabalho, desigualdade na forma de apropriação e redistribuição da riqueza socialmente produzida, não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, e a não participação social e política.

Essa questão não está restrito apenas aos centros urbanos, mas também pode ser encontrado no meio rural. Segundo alguns estudos¹, no caso brasileiro, a pobreza rural é relativamente maior que a urbana, mas em termos absolutos a urbana afeta o maior número da população, principalmente após o acentuado processo de urbanização do século passado.

O Brasil possui um contingente populacional em situação de extrema pobreza que totaliza 16,27 milhões, o que representa 8,5% da população. Destes, 53,3% estão em áreas consideradas urbanas e 46,7% nas zonas rurais. As 7,57 milhões de pessoas extremamente pobres do meio rural correspondem a 25% da população que vive no campo (IBGE, 2010).

No Estado do Maranhão, segundo Nascimento (2013), em 2010, os dados do Censo apontaram que este é o Estado com maior percentual de pessoas extremamente pobres do país, com 25,8% de sua população vivendo nessa situação (1,7 milhões de pessoas). A maior parte dessas pessoas está na zona rural (62,9%), revelando que a pobreza do Maranhão é predominantemente rural, sendo que, dos 217 municípios do Estado, 173 têm mais de 50% da sua população miserável vivendo no campo.

De fato, complexidade e heterogeneidade econômica e social são características indissociáveis do problema da pobreza rural no Brasil. A população pobre que reside nas zonas rurais do país apresenta menor nível de escolarização e enfrenta cotidianamente limitações de toda ordem, em decorrência dos baixos rendimentos, da falta de infraestrutura e da dificuldade de acesso a serviços básicos, o que retroalimenta o perverso ciclo de recriação da pobreza (DEDECCA, 2012, p.35).

Dessa forma, no Brasil, ao longo dos anos foram implementadas diversas ações voltadas para as áreas rurais, pois, acreditava-se que o desenvolvimento econômico, através do progresso material, da modernização tecnológica, ou mesmo aumento de produtividade, que ocorre com o processo de industrialização, seria capaz de reduzir a pobreza e a desigualdade, e “desenvolver” economicamente o meio rural. Assim criaram-se instituições² de fomento com o objetivo de atrair

¹ Ver DEDECCA (2012); HESPANHOL (2014); SCHNEIDER (2010). WANDERLEY (2010).

² As condições infraestruturais e institucionais para a expansão do sistema econômico brasileiro foram estabelecidas pelo Estado com a criação de vários órgãos destinados a favorecer o desenvolvimento econômico: o Banco do Nordeste do Brasil, a Superintendência do Plano de

investimentos para as regiões mais pobres do país. Segundo Schneider (2010, p.512), durante muito tempo, o desenvolvimento rural foi associado ao conjunto de ações do Estado e dos organismos internacionais destinadas a intervenções nas regiões rurais pobres que não conseguiam se integrar ao processo de modernização agrícola via substituição de fatores de produção considerados atrasados.

Um exemplo emblemático da ação governamental na busca de unir a indústria e o campo foi o projeto desenvolvimentista apresentado como a “Revolução Verde³”. De acordo com Schneider (2010, p.514), essa intervenção no meio rural brasileiro nos anos 1970 preconizava ações interventivas dirigidas e orientadas, geralmente de caráter compensatório, que eram vistas como a solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia através da indústria, comércio e serviços.

Esse projeto, que produziu uma das maiores alterações no meio rural brasileiro, por um lado, modernizou o campo, aumentou a produtividade agrícola, garantiu índices satisfatórios de produtividade, mas, por outro lado, contribuiu para a elevação das taxas de pobreza e desigualdade social entre a população rural.

Fica claro, dessa forma, o caráter limitado do modelo de desenvolvimento, que se restringe a buscar o crescimento econômico, ou industrialização, como única forma de redistribuição de renda e riqueza. Destaca-se que as definições e discussões acerca do significado do desenvolvimento, encontram-se relacionadas ao tempo, ao período ou a situação posta. Portanto, Schneider (2007, p.54), alerta que as diferentes demarcações acerca da definição de desenvolvimento ocorreram em determinados períodos.

Assim, no que se refere à definição de desenvolvimento rural, percebe-se um grande volume de debates e estudos ⁴acerca do seu significado. Esses estudos

Valorização Econômica da Amazônia, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Superintendência para o desenvolvimento do Nordeste.

³ Segundo Silva (2006, p.39), no caso brasileiro, observa-se que o padrão de modernização compulsória da agricultura, baseado na “*revolução verde*”, promoveu consideráveis acréscimos de produtividade. Entretanto, esse movimento revelou-se intrinsecamente concentrador da riqueza e dos meios de produção, resultando, do ponto de vista socioeconômico, na expansão absoluta da pobreza no meio rural. Constituiu-se, assim, uma situação em que, por um lado, os empreendimentos patronais não foram capazes de absorver a mão de obra disponível, e, por outro lado, a intervenção do Estado foi ineficaz no sentido de oportunizar estratégias que pudessem amenizar os efeitos negativos da modernização.

⁴ Ver Carvalho (2012); Hespanhol (2007); Ruscheinsky (2003); Sachs (2008).

aproximam-se em sua definição quando culminam na síntese de que o desenvolvimento rural perpassa as barreiras econômica, social, cultural e ambiental.

Assim, sob essa perspectiva, abordagens territoriais do desenvolvimento implicam considerar variados aspectos que constituem os territórios que, por definição, são marcados pela singularidade, entendida não como isolamento ou abandono da relação local/global, mas sim como afirmação das peculiaridades territoriais em face do caráter homogeneizante da globalização.

Nesse sentido, no Brasil na década de 1990, de acordo com Mendonça e Ortega (2005, p.2), o debate em torno do desenvolvimento foi incorporado pela literatura econômica e pelas políticas públicas, sob a perspectiva de um desenvolvimento territorial, voltado para as áreas rurais do país. Dessa forma, a adoção da abordagem territorial tem como marco inicial o Programa Comunidade Ativa⁵, instituído pelo governo Fernando Henrique Cardoso no ano de 1999.

A estratégia de desenvolvimento territorial foi implantada como uma política de combate à pobreza rural. Nessa perspectiva, a elaboração e implementação das distintas políticas públicas passaram a ter um caráter conciliador. Por esse mecanismo, o governo FHC objetivava atender as demandas por descentralização advindas das agências multilaterais, com vistas, a diminuição da participação do Estado fomentada pela crise de governabilidade das democracias, sobretudo, latinas (PIORSKI, 2008, p.90).

No entanto, foi no governo Lula, iniciado em 2003, que a abordagem territorial ganhou força, sendo instituídas políticas públicas com essa perspectiva. Nesse cenário, tem-se como carro-chefe das políticas de cunho territorial para o meio rural, o Programa Território da Cidadania (PTC), que foi lançado pelo Governo Federal em 2008, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e sob a coordenação da Casa Civil, tendo por propósito articular em torno de um mesmo território um amplo conjunto de políticas públicas e de ações integradas de

⁵ Por meio de tal programa procurou-se fomentar o desenvolvimento local de regiões menos dinâmicas com a implementação de planos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS) [...] da mesma maneira, os Planos Municipais de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PMDLIS) objetivavam um desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais. Dessa forma, uma vez identificadas as potencialidades locais e organizada a sociedade civil, as vias de desenvolvimento seriam pavimentadas única e exclusivamente por meio dos atores sociais, cuja interação com o poder público ocorreria mediante a esteira dos conselhos e fóruns. Na lógica desse programa, o Estado fomentaria e criaria o ambiente institucional que promoveria ações para o desenvolvimento do território, enquanto se esperava que a sociedade civil local se articulasse para promover as ações do desenvolvimento, num círculo virtuoso (PIORSKI, 2008, p.89).

diferentes órgãos do Governo Federal. Para isso, o programa consiste em identificar os Estados brasileiros que apresentam os menores índices de desenvolvimento, e maiores índices de pobreza. O PTC compreende a “articulação de ações dos diversos Ministérios focadas no enfrentamento à pobreza na escala territorial” (MEDEIROS; DIAS, 2011, p. 20).

Assim, o Programa procura dar maior atenção e promover a convergência das ações dos programas implementados pelo governo federal nos Territórios da Cidadania, buscando, assim, apoiar as atividades produtivas, ampliar a infraestrutura e favorecer o acesso da população aos serviços públicos básicos. Este programa de caráter social é apresentado pelo MDA com o objetivo de promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial rural participativo.

No Estado do Maranhão, esse Programa está sendo implementado em 8 territórios, que agrupam um total de 120 municípios. Dentre estes, destaca-se Anajatuba que tem população estimada de 25.294 habitantes, sendo a população urbana de 7.018 e rural de 18.276, incluindo uma área de 1.116,9 km² (IBGE, 2012). O município possui 52,06% da população vivendo na pobreza e, quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), ocupava em 2010 a 89ª posição com um valor de 0,581. Quando comparada a renda per capita observa-se que a população rural vive com R\$ 102,00 e a urbana com R\$235,60, sendo o rendimento familiar na zona rural de R\$716,49, e na zona urbana R\$1222,82.

Ressalta-se que os indicadores econômicos e sociais revelam uma profunda desigualdade entre o meio rural e o urbano. Dessa forma, destaca-se que quanto à taxa de analfabetismo, segundo o IBGE (2010), 30,13% da população analfabeta encontrava-se no meio rural, contra 11,00% no meio urbano. O censo ainda aponta que nenhum domicílio rural possui saneamento adequado, sendo que 51,4% possuem saneamento inadequado e 48,6% tem saneamento semi-adequado. Enquanto isso, 12,3% dos domicílios urbanos possuem saneamento adequado, 2,6% inadequado e 85,1% semi-adequado.

Em 2010, o Produto Interno Bruto de Anajatuba somou R\$ 93,060 milhões, representando 0,21% do PIB estadual a 81ª posição no *ranking* da produção do estado. O setor de serviços, o mais representativo, contribuiu com R\$ 50, 873 milhões; em segundo lugar, o setor agropecuário com R\$ 32, 806 milhões; e em terceiro, o industrial com R\$ 7, 853 milhões. No mesmo período, a arrecadação

de impostos foi equivalente a R\$ 1, 527 milhões. A renda *per capita* do município alcançou R\$ 207,65, levando o município a se situar na 119ª posição em comparação com os demais municípios. Da mesma forma, o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM/2010) situou-se na 172ª posição, correspondendo a 0,284.

Tendo em vista o quadro socioeconômico anajatubense, o qual demonstra a persistência da pobreza no meio rural, fica clara a necessidade de políticas públicas que objetivem o enfrentamento da pobreza em suas múltiplas dimensões. Nesse sentido, o PTC foi apresentado como uma estratégia que visa a implementar ações em diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social, infraestrutura, dentre outras, com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial e o enfrentamento à pobreza rural.

Nessa perspectiva, e no intuito de avançar nesse debate, foi desenvolvido o presente estudo com objetivo geral de avaliar o Programa Territórios da Cidadania, a fim de verificar as condições que facilitam ou entram a implementação das ações no município de Anajatuba - MA no período de 2008 a 2013. Tal objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos abaixo relacionados, os quais nortearam a análise da temática apresentada nessa dissertação:

- Elaborar uma caracterização analítica do Programa, destacando a proposta e seus fundamentos;
- Identificar as condições concretas que o órgão gestor do Programa possui para sua implementação;
- Dimensionar a dinâmica, os avanços e os obstáculos na implementação das ações do Programa.

No desenvolvimento do presente estudo, buscou-se elaborar uma leitura crítica da pobreza como categoria historicamente determinada e composta por múltiplas dimensões. Tomando como referência empírica o Programa Territórios da Cidadania - PTC, por se constituir o Programa com recorte territorial de maior alcance e cobertura geografia em âmbito nacional, procurou-se compreender as relações presentes na articulação entre o Programa, o território e a pobreza. A concretude deste estudo foi viabilizada pela coleta de informações junto a

instituições e sujeitos sociais, complementados com pesquisa bibliográfica e documental na proposta de execução e nos relatórios de execução do Programa.

O processo investigativo que permitiu o desenvolvimento deste estudo consistiu em dois movimentos inter-relacionados. O primeiro constituiu-se de um esforço de apropriação teórica, na busca de desvelar as categorias pobreza, desenvolvimento e território, identificando-se as principais abordagens teórico-conceituais acerca de ambas. O segundo movimento baseou-se na busca da sistematização e análise das informações coletadas que permitiram a problematização desses elementos articulados com o referencial teórico utilizado.

Dessa forma, para o desenvolvimento de uma análise mais profunda das informações obtidas mediante pesquisa documental, foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas e observações sistemáticas orientadas para organizar elementos configurativos do PTC, como seus pressupostos, estratégias, objetivos e ações. O diário de campo possuiu grande destaque nesse processo investigativo, pois possibilitou registrar as informações colhidas ao longo das visitas e observações sistemáticas.

O estudo empírico teve como referência geográfica a cidade de Anajatuba, que possui mais da metade da população vivendo na pobreza, e que tem grande parte dos trabalhadores ligados às atividades do campo. Além disso, o fato de ser anajatubense, favoreceu o trabalho de observação, visitas e coletas de informações junto aos sujeitos envolvidos na implementação do PTC: gestores, coordenadores, técnicos, presidentes de entidades da sociedade civil.

A coleta de informações foi efetuada junto aos órgãos responsáveis pela implementação do PTC em Anajatuba: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Cooperativa Agropecuária e Secretária Municipal de Agricultura. Neste último, encontra-se o gestor do PTC em Anajatuba. A equipe dessa instituição é relativamente pequena, o que permitiu que todos fossem entrevistados. Dessa forma, as informações foram coletadas junto a um assistente social, dois técnicos agrícolas e o secretário municipal de agricultura. Utilizou-se a técnica de entrevistas semi-estruturadas a partir de um roteiro que permitiu a estes se manifestarem de forma mais livre expressando seu entendimento e interpretação acerca das dimensões consideradas no estudo.

Este trabalho, então, consiste na avaliação do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba –

MA, no período de 2008 a 2013. Dentre os diversos aspectos da implementação, foram priorizadas as condições que facilitam ou entavam o processo de implementação do Programa.

Além dessa introdução a exposição dos resultados de todo esse percurso metodológico desdobra-se em três capítulos. O primeiro capítulo trata das concepções acerca da pobreza. Nessa seção, primeiramente, faz-se um breve resgate histórico a fim de se evidenciar a persistência da pobreza desde as primeiras organizações da sociedade. No que se refere às abordagens, discute-se sobre as várias concepções de pobreza existentes na literatura nacional e internacional, com o objetivo de evidenciar a forma que essas abordagens influenciam na formulação de políticas públicas. Logo em seguida, explana-se sobre a gênese da pobreza no Brasil, evidenciando os fatores histórico-estruturais determinantes desta questão. No que se refere à pobreza rural, buscou-se desvendar sua essência e suas múltiplas determinações. Destacam-se, ainda, as particularidades da pobreza rural no Estado do Maranhão, evidenciando-se que o processo de ocupação e a forma peculiar de organização política do Estado são fatores determinantes para o grave quadro social em que este se encontra.

No segundo capítulo, discute-se acerca dos diferentes olhares sobre o desenvolvimento, bem como as adjetivações dadas a esse conceito, que simbolizam distintos modelos de produção e relações sociais. Centralmente, destacam-se os impactos dessas vertentes teóricas no espaço rural e na intervenção do Estado, materializada nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, que são apresentadas como estratégia de enfrentamento à pobreza rural. Posteriormente, faz-se uma descrição do Programa Territórios da Cidadania, desvelando sua engenharia, premissas e objetivos.

No terceiro capítulo, trata-se da avaliação posposta neste trabalho. Primeiro, expressa-se a realidade socioeconômica atual do município de Anajatuba, especialmente do espaço rural. Caracteriza-se o processo de implementação do PTC e os sujeitos envolvidos no referido município. Posteriormente, analisam-se as controvérsias da implementação do referido programa.

Por fim, apresenta-se a conclusão, em que se constatou que o PTC promove apenas um tímido enfrentamento à pobreza rural, distante do que propõe. Isso em grande medida ocorre por conta da limitada implementação das suas ações.

2 POBREZA E SEUS SIGNIFICADOS

No campo dos estudos sociais, a pobreza tem sido um dos conceitos fundamentais para que se possa compreender as condições sociais vigentes tanto nos países ricos como nos pobres. A literatura sobre o assunto é vasta em todo o mundo e traduz através de pesquisa, dados estatísticos e indicadores sociais a relevância dada a essa temática no contexto atual.

O campo teórico sobre a pobreza é amplo. Segundo Nascimento (2013, p.185), inexistente uma única forma de se caracterizar essa questão. Ela pode ser analisada sob várias perspectivas e a literatura nos traz diferentes campos teóricos que buscam explicar essa temática. As diversas abordagens decorrem das diferentes perspectivas desenvolvidas por grupos sociais, a partir de dadas realidades prevaletentes em determinados contextos históricos.

Nesse sentido Silva (2013, p.36) afirma que,

[...] não se pode falar de solidez e estabilidade do conceito de pobreza no tempo e no espaço, sendo ilusório pensar numa definição “científica”, objetiva e universal. O que se identifica, na literatura, são conceitos desenvolvidos por grupos sociais a partir de uma dada concepção sobre a realidade social, o que significa que o conhecimento da pobreza só existe através de representações dominantes e contraditórias em confronto, numa dada sociedade, num determinado momento histórico.

Ainda segundo a referida autora a análise da literatura evidencia que a base das explicações sobre a pobreza apresenta orientações valorativas inspiradas em diferentes concepções que expressam modos de perceber o funcionamento da sociedade, sendo que as mesmas inspiram a definição da questão e também sugerem alternativas de intervenção compatíveis com a postura teórica assumida.

Assim, neste capítulo, faz-se um levantamento das principais abordagens explicativas da pobreza, evidenciando a estreita relação existente entre as concepções desenvolvidas para explicar tal questão e as orientações para a construção de políticas públicas dirigidas ao seu enfrentamento. Precedendo este debate, se realizará um breve resgate histórico a fim de se evidenciar a persistência da pobreza desde as primeiras organizações da sociedade.

2.1 Antecedentes históricos do estudo da pobreza

A pobreza não é uma questão nova, pois é facilmente identificada em qualquer período da história. Segundo Lacerda (2009, p.27), relatos não faltam no decorrer da história da humanidade que possibilitam identificar a sua ocorrência, independentemente do povo e tempo histórico. Assim, a forma com que esta foi definida durante os diferentes períodos de tempo possibilita que se perceba a evolução que o seu conceito obteve, partindo de uma definição mais restritiva para uma definição mais abrangente e complexa.

Na Antiguidade, acreditava-se que a explicação para existência de “ricos” e “pobres” era a predestinação divina, que determinava a qual classe o indivíduo pertencia. Dessa forma, caberia a cada um aceitar a sua posição dentro da hierarquia social e questioná-la seria uma afronta às leis consideradas supremas. Tal explicação da pobreza que prevaleceu durante a Idade Média, encontrou sustentação na Igreja Católica, que no auge do seu poder político, fez com que tal afirmação fosse propagada, facilitando seu domínio sobre as camadas menos favorecidas e garantindo a manutenção dos privilégios da nobreza e do clero.

Já nesses períodos a pobreza era vista como ausência de condições materiais (leia-se terras e riquezas) que permitissem ao indivíduo desfrutar de uma vida confortável, considerando-se os padrões da época. Mais do que isso, ela corroborava o domínio dos senhores sobre os servos ou vassallos – no caso da época feudal – pois as possibilidades de desempenhar outras atividades eram praticamente inexistentes para esses últimos (LACERDA, 2009, p.24).

Na Europa, durante o século XIV, um número crescente de pessoas se encontrava nessa situação desfavorável, sofrendo com as epidemias, desabrigo e miséria generalizada. Até então, a assistência aos “desfavorecidos” ficava a cargo da caridade cristã (mais precisamente, da caridade católica). No entanto, com esse crescimento do número de “desfavorecidos”, se constataram as limitações desse tipo de auxílio, ainda mais diante das tensões sociais que estavam surgindo. Foi então que, em 1388, a monarquia britânica instituiu a Lei dos Pobres, considerada como uma das primeiras políticas sociais implementadas no mundo (LACERDA, 2009, p.28).

Segundo Codes (2005, p.17), a Lei dos Pobres possui um caráter mais punitivo que protetor. Refletia em sua tônica uma espécie de “caça aos

vagabundos”, obrigando ao trabalho todos aqueles sãos de corpo e capazes de realizar atividades laborais.

De acordo com Pereira (2008, p. 62), os pobres atendidos eram os andarilhos e o principal objetivo era inibir a “perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada ‘vagabundagem’” e as possíveis “consequências negativas para a ordem prevalecente de uma pobreza não confinada territorialmente”. Entretanto, a Lei não se mostrou eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos, e as temidas “vagabundagens” e mendicâncias não foram debeladas por essa forma de controle social.

Dessa forma, ao longo do tempo, a Lei dos Pobres passou por algumas modificações, sendo que em 1601, a reedição dessa Lei deu origem à nova Lei dos Pobres, que classificou os pobres em três grupos:

pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais), que deveriam ser alojados nas Poor-houses ou Almshouses (asilos ou hospícios); pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser postos a trabalhar nas chamadas Workhouses; e os capazes ao trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção (PEREIRA, 2008, p.64).

Na prática, essa assistência se concentrou apenas nas *Workhouses*. Em 1834, houve uma reforma radical na Lei dos Pobres, desta vez, à luz do ideário liberal. Pereira (2011, p.76) destaca que de todas as recomendações em que se basearam essa nova reforma, três merecem destaque por se tornarem base desse novo sistema: o princípio da menor elegibilidade, a internação nas *workhouses*, e a centralização administrativa. A concepção de pobreza já estava influenciada pelos ideais utilitaristas e *laissezfairianos*. A nova lei assistia apenas aos completamente destituídos, surgindo assim uma distinção até hoje muito utilizada: a distinção entre pobres e indigentes (LACERDA, 2009, p.29).

Lacerda (2009, p.29) destaca que pensadores influentes da época, como David Ricardo e Thomas Malthus, condenavam a assistência aos pobres por acreditarem que isso ocasionaria problemas ao bom funcionamento do sistema econômico. A pobreza era geralmente associada à preguiça, à indisposição para o trabalho, à má índole do indivíduo, salvo aqueles casos de incapacidade física e/ou mental que impossibilitavam o indivíduo de trabalhar. Por isso, o auxílio aos pobres

era visto como incentivo ao vício, além de livrá-los da responsabilidade de sustentar suas famílias.

Tal visão da assistência aos pobres, provavelmente, reside no fato de que, para Malthus (1996), a pobreza e a fome eram uma interferência da natureza no ciclo da vida humana, uma forma dela se defender ante a expansão da raça humana. Como os homens, de acordo com sua lei da população, cresciam a taxas geométricas e os alimentos a taxa aritmética, a fome e a pobreza, assim como as pragas e os desastres naturais eram as armas de defesa da natureza contra a humanidade. A pobreza era algo inevitável e qualquer tentativa de conter este ciclo somente criaria mais problemas em relação à oferta de alimentos. Por isso a Lei dos Pobres deveria ser extinta.

David Ricardo (1996) compartilhava das críticas de Malthus e ressaltava a interferência das Leis dos Pobres na formação dos salários. Sem a liberdade de movimentação e com o subsídio aos trabalhadores, haveria interferência na procura e oferta de trabalho e na canalização dos recursos da economia. As Leis tinham que ser restringidas até sua completa abolição, caso contrário, iriam comprometer o desenvolvimento da economia inglesa. Para o referido autor,

[...] o conforto e o bem-estar dos pobres não podem ser permanentemente assegurados sem algum interesse da parte deles ou algum esforço da parte do legislativo, para regular o aumento do seu número e para tornar menos frequente entre eles os casamentos prematuros e imprevidentes. [...] Restringindo gradualmente a esfera de operação das leis dos pobres, transmitindo-lhes o valor da independência e ensinando-lhes que não devem esperar a caridade casual ou sistêmica, mas apoiar-se em seu próprio esforço para manter-se, e mostrando-lhes também que a prudência e a previsão não são virtudes desnecessárias nem inúteis, alcançaremos pouco a pouco uma condição mais segura e mais forte (RICARDO, 1996, p.88).

Lacerda (2009, p.29) ressalta que, para além desses argumentos, havia o interesse por parte dos empregadores de que os benefícios concedidos e o número de beneficiários fossem o menor possível, a fim de evitar uma pressão sobre os salários pagos diante da crescente necessidade de mão de obra exigida pelo processo de industrialização em curso.

[...] a ajuda consistia em alimentos (basicamente pão) e algum auxílio monetário, suficientes apenas para garantir a sobrevivência dos beneficiários. E, assim, apareceu a necessidade de determinar a quantidade nutricional mínima requerida para garantir a sobrevivência de uma pessoa.

O indivíduo ou a família que não conseguisse atender aos requerimentos nutricionais mínimos necessários à sua existência era definido como pobre (LACERDA, 2009, p. 29).

Codes (2005, p.20) chama atenção para o fato de que os primeiros trabalhos de nutricionistas na Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra, por volta de 1890, voltados para estabelecer as necessidades mínimas que garantissem a sobrevivência dos pobres, exerceram grande influência sobre os estudos de pobreza desenvolvidos a partir de então, instaurando um novo estágio de trabalho relativamente mais científico sobre a questão da pobreza, que veio a se prolongar pelo século XX.

Desde então, o interesse pelos estudos sobre pobreza tem aumentado, tornando esse tema um dos mais discutidos atualmente. Talvez, um dos motivos para isso, seja o fato de que todos os avanços obtidos pela sociedade humana nas mais diversas áreas do conhecimento e o tão exaltado crescimento econômico alcançado no decorrer do último século não foram capazes de solucionar, em grande parte dos países, esse problema complexo.

Os estudos sobre pobreza desenvolvidos desde o início do seu estágio científico apresentam diferenças conceituais e metodológicas importantes. A discussão sobre tal temática ainda é foco de controvérsias, não existindo um consenso acerca do entendimento dessa questão no meio das análises e das investigações científicas. Além disso, por ser um assunto que interessa a diferentes sujeitos sociais, tais como governos, agências multilaterais e grupos da sociedade civil, os debates sobre o tema são muitas vezes imbuídos de interesses políticos e ideológicos.

2.2 Sobre as concepções de pobreza

A intervenção sobre a pobreza através das políticas sociais não acontece de forma espontânea, impensada, pautada no senso comum, isenta de interesses e objetivos. Ela se concretiza respaldada em concepções teóricas, em princípios, em valores que justificam as escolhas, de acordo com a forma de conceber o mundo, os fenômenos sociais e as relações humanas. Isso implica afirmar, que existem variadas formas de conceber a categoria pobreza a partir das várias matrizes que informam o pensamento científico (SILVA, 2004, p.31).

Dessa forma, para a lógica da organização social sob o capitalismo, a pobreza é uma questão natural inerente à sociedade humana. Esta concepção tenta encobrir o caráter funcional que a pobreza representa para o desenvolvimento do capital. Entretanto, essa não é a única forma de conceber a pobreza. Refutando a ideia da naturalização, ela é concebida (como fenômeno velho e moderno) possível de ser superada pela decisão dos homens, pois “os estilos societários e as características que os definem são produtos da decisão dos homens, isto é, constituem uma construção social” (ALAYON, 1995, p. 13).

A reconstrução histórica da categoria pobreza e das suas expressões implica na necessidade de percebê-la em suas fontes explicativas, originárias das diversas matrizes do pensamento social. Para Silva (2004, p.31) a explicação da questão da pobreza supõe identificar as suas determinações na sociedade. Assim, as explicações existentes conformam dois campos valorativos. O primeiro, de caráter conservador, que entende a pobreza como “efeito do próprio sistema econômico, inerente a sua lógica, integrando suas imperfeições, tendo como critério de justiça o mérito individual, as qualidades pessoais de inserção social”. Neste sentido, uma intervenção através de políticas públicas teria como função agir sobre as consequências extremas inerentes ao sistema, que são naturalmente legitimadas e aceitas socialmente.

O segundo afirma ser um valor inerente à condição humana o combate à pobreza. Assim, ela compõe o campo de valor igualitarista e participativo, e se pauta no critério das necessidades humanas. O acesso aos direitos humanos universais dá base de sustentação a esta segunda forma de pensar a pobreza, para quem o desenvolvimento industrial deve ser reorientado no sentido de assegurar o atendimento das necessidades básicas da população, o que consistiria na busca da equidade e da distribuição da riqueza socialmente produzida.

A base valorativa assim polarizada dá margem para que a categoria pobreza seja compreendida segundo diversas abordagens. A literatura específica identifica a existência de quatro abordagens: as culturalistas; as estruturais; as liberais / neoliberais; e as abordagens que concebem a pobreza como fenômeno multidimensional e relativo (SILVA, 2013, p.38).

As abordagens culturalistas da pobreza concebem-na como decorrência de fatores internos, comportamentais e valorativos dos pobres. O fator cultural seria, portanto, o único determinante da pobreza no mundo. Conforme Lewis (1983, p. 13),

os pobres viveriam envoltos em uma Cultura da Pobreza, composta por hábitos e costumes rígidos, transferidos e reproduzidos de geração a geração. Essa resistência cultural à mudança, à incorporação do novo impediria a esses grupamentos humanos avançar, evoluir, ascender socialmente, pois a maneira de pensar, sentir e agir comporia um verdadeiro culto a determinados componentes típicos da pobreza na sociedade moderna, independente de tempo e lugar.

Esta visão além de desconsiderar a historicidade e as relações sociais desiguais, culpabiliza os pobres por sua situação, colocando ao nível individual a determinação de uma questão social como a pobreza. Esse tipo de concepção tem sido adotada por conservadores e liberais, servindo de base, para elaboração de políticas punitivas de enfrentamento da pobreza, principalmente na década de 1970.

As abordagens estruturais direcionam-se no sentido contrário das culturalistas, na medida em que concentram as explicações para a pobreza em fatores externos, estruturais, sendo o comportamento dos pobres, consequência e não causa da pobreza. Não seria o desinteresse pelos valores da sociedade global, o motivo da não participação dos pobres dentro dos padrões aceitáveis, mas a falta de condições concretas de usufruto por encontrarem-se excluídos do processo produtivo, por não possuírem renda, poder e instrução em quantidade e qualidade que os habilite para tal. (PAUGAM, 1993, p.21).

Os pobres são afastados, parcial ou definitivamente, do mercado de trabalho não por uma decisão própria ou por desinteresse pelos valores da sociedade em geral. Pelo contrário, na realidade, acontece que na ausência de renda estável, de poder e de instrução, os pobres reconhecem que suas chances de promoção social são comprometidas e que estão condenados a viver por mais ou menos tempo em um contexto cultural no limite da exclusão social (PAUGAM, 1993, p.21).

Esta vertente explicativa encontra suas bases no campo marxista que concebe e explica a sociedade capitalista através da contradição entre a produção social e a apropriação privada dos produtos do trabalho, isto é, do processo de exploração do capital sobre o trabalho. Nesta ótica analítica, as formas como são engendradas as relações capitalistas, além de gerar as desigualdades, deixam à margem do processo produtivo, uma parcela considerável da população que é acionada ou não pelo capital, conforme as suas demandas o que Marx (1980, p. 714) considerou como superpopulação relativa, camada onde estão concentrados os pobres na sociedade capitalista. Conforme esta concepção, a pobreza só será

superada com a superação do próprio sistema capitalista. Em virtude disso, essa perspectiva teórica tem se constituído na principal fonte de inspiração da luta histórica dos trabalhadores por direitos sociais que venham atender às necessidades sociais, pela ampliação da democracia e pela superação do próprio sistema capitalista.

A abordagem liberal / neoliberal converge na identificação das causas da pobreza e nos argumentos contrários à intervenção estatal sobre a pobreza, justificando que essa ação seria contrária às liberdades de cada indivíduo suprir suas necessidades a partir de suas escolhas no mercado, e de que a intervenção sobre a pobreza teria o efeito de desestimular o trabalho como forma de integração social. Dessa forma, segundo Silva (20013, p.43) o aspecto central para a explicação da pobreza pelos liberais, é a identificação de suas causas no próprio indivíduo e a indicação do mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais.

Assim, sob a ótica da abordagem liberal, a questão da pobreza tem motivações exclusivamente econômicas. A pobreza, pela perspectiva neoliberal, está vinculada à obtenção de certo nível de renda monetária. Por essa abordagem, a pobreza estaria definida pela falta (ou insuficiência) de recursos múltiplos que leva à fome e à privação física. Assim, ela seria vista somente por um ângulo, a partir de fatores exclusivamente econômicos (FERREIRA, 2008, p.28).

Ainda segundo a referida autora, nesse enfoque, o crescimento econômico possui grande destaque, uma vez que é considerado o promotor de novas oportunidades, que possibilitariam aos pobres superar a insuficiência de renda e assim sair da situação em que se encontram.

Nesse sentido, Silva (2013, p.44) argumenta que para o liberalismo, a causa da pobreza encontra-se nos próprios pobres, os quais, por serem incapazes de competir no mercado, só poderão sair dessa situação através do crescimento econômico, caracterizado como o indutor do progresso social. Assim sendo, as ações de combate à pobreza devem ser admitidas somente quando focalizadas para amenizar a extrema pobreza e a pobreza absoluta.

A partir dessa visão [liberalismo], a exploração e a opressão social não existem, sendo a exclusão (diga-se pobreza) explicada por motivos pessoais: inabilidade, falta de sorte, preguiça, ou seja, a destituição é considerada como voluntária e determinada pela incapacidade de os indivíduos competirem no jogo do livre mercado. Por conseguinte, as

desigualdades sociais e a pobreza só serão superadas, a longo prazo, com o progresso social, percebido como mera decorrência do crescimento econômico, sendo admitido apenas o desenvolvimento de políticas focalizadas para a minoria a extrema pobreza ou pobreza absoluta (SILVA, 2013, p.45).

Entretanto, esta abordagem possui, no seu interior, algumas especificidades. Há liberais que não admitem qualquer intervenção estatal sobre a pobreza: são os liberais ortodoxos, que qualificam o pobre como aquele indivíduo que não terá condições de se reproduzir conforme as normas da economia de mercado, sendo incapaz de competir. Mas por outro lado, um segundo grupo entende que há necessidade de uma intervenção pontual em determinadas circunstâncias.

Silva (2004, p.34) expõe que esse ideário liberal, agora sob a forma de neoliberalismo retoma a sua hegemonia, a partir da década de 1980, no interior da crise do capital e do Estado de Bem Estar, representando uma atualização do liberalismo em condições mais danosas, sob a influência de pensadores radicais como Hayek (1983) e Milton Friedman (1962), que fazem a apologia da liberdade individual em contraposição à intervenção Estatal como a receita para a redução das desigualdades e da pobreza. Essa variante do liberalismo é hegemônica na atualidade e embasa as normas impostas pelos organismos internacionais para o ajuste econômico, a mundialização do capital e as políticas públicas de enfrentamento à pobreza de natureza restritiva, minimalista e focalizada.

Por fim, a abordagem da pobreza enquanto questão multidimensional e relativo tem como principal proposta se contrapor às concepções que defendem uma visão homogênea e dicotômica da pobreza. Para os adeptos desta concepção, uma análise da questão em sua essência só pode ser desenvolvida se considerá-lo em sua multidimensionalidade: suas múltiplas determinações, dimensões e expressões diferenciadas em cada contexto histórico. Configurando a pobreza sob determinações históricas diversas e complementares, a análise multidimensional alia o econômico ao sociológico, e contrapõe-se a uma abordagem teórica global de pretensão universal (PAUGAM,1993, p.23).

A partir da década de 1970, os questionamentos sobre a adoção da perspectiva unidimensional no estudo da pobreza cresceram, levando alguns autores a buscarem formas alternativas de analisá-la, tentando “[...] devolver à pobreza, e a seus meios de medidas, dimensões não monetárias e particularmente

sociais e políticas [...]” (SALAMA; DESTREMAU; 1999, p.73). Desde então, esse movimento se intensificou, permitindo que o enfoque multidimensional da pobreza ganhasse espaço no debate. No estudo multidimensional da pobreza, duas abordagens tem se destacado: a abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações.

A abordagem das necessidades básicas⁶ surgiu como um contra-argumento a ênfase na capacidade do crescimento econômico em promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza nos países do chamado Terceiro Mundo. Constitui-se, portanto, nos primeiros questionamentos sobre o poder do crescimento econômico como medida do progresso social.

Segundo Lacerda (2009, p.45), a origem dessa abordagem pode ser datada em meados dos anos de 1940, mas é somente nas décadas de 1960 e 1970 que ela ganha espaço, alcançando o seu auge na segunda metade dos anos de 1970, quando passa a dominar as políticas de desenvolvimento sugeridas por algumas organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial.

No decorrer do seu desenvolvimento, é possível identificar três estágios na formulação e interpretação dessa abordagem.

No primeiro estágio, as necessidades estavam relacionadas aos aspectos naturais e espontâneos, cuja satisfação promoveria “[...] as capacidades de pensar, agir, querer, amar, desfrutar e sofrimento”. O segundo estágio se caracteriza pela preocupação com a operacionalização, buscando utilizar o conceito de necessidade básicas na formulação de políticas, o que de certa forma resultou em ênfase nas necessidades relativas aos recursos e à posse de bens. No terceiro estágio, pode-se dizer que há um retorno ao conceito mais abrangente de necessidades básicas (materiais e não materiais) formulado no estágio inicial, passando a ser identificado por necessidades humanas (LACERDA, 2009, p.45).

Em linhas gerais, de acordo com essa abordagem, o objetivo primeiro do desenvolvimento deveria ser a satisfação das necessidades humanas básicas.

A formulação da abordagem das capacitações tem ponto de partida nos trabalhos do economista Amartya Sen no final da década de 1970 e início dos anos

⁶ As necessidades humanas básicas são definidas como as necessidades que, quando não satisfeitas, causam sérios prejuízos à vida dos homens, sejam em termos materiais ou em termos de impossibilidade de atuar como sujeito ativo na sociedade. Os sérios prejuízos resultantes da não satisfação das necessidades humanas básicas são os efeitos negativos que impedem os seres humanos de viver em condições físicas e sociais adequadas ao seu exercício participativo na sociedade. As necessidades básicas existentes agrupam-se em dois conjuntos: saúde física e autonomia, vistas como precondições para se atingir o objetivo universal da participação social (PEREIRA, 2006, p. 68).

1980. De acordo com Lacerda (2009, p.50) o escopo dessa abordagem não se restringe à análise da pobreza, trazendo contribuições importantes para a Teoria do Bem-estar Social e para a Teoria do Desenvolvimento Socioeconômico, particularmente porque analisa o desenvolvimento a partir do princípio da igualdade e das liberdades substantivas.

Segundo esta abordagem, o êxito da sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades desfrutadas por seus membros. Sen (2000, p.33) afirma que a liberdade é “o determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social”, estando relacionada ao aspecto da condição de agente do indivíduo, entendido como sujeito ativo e capaz de provocar mudanças.

Por isso, defende que

a liberdade é “o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento”. O papel instrumental da liberdade como meio refere-se ao que contribui para a expansão da liberdade humana (direitos, oportunidades, *entitlements*). As liberdades instrumentais devem atuar em conjunto e suas consequências geralmente não se restringem a uma delas. Entre essas liberdades estão: liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2000, p. 55).

Assim, a abordagem multidimensional da pobreza

[...] insiste na dimensão fundamentalmente social, senão política, da pobreza, porque as condições de existência não se limitam unicamente aos aspectos materiais e individuais (moradia, alimentação, renda) e incluem as relações sociais, o acesso ao trabalho, aos cuidados, etc. (SALAMA; DESTREMAU; 1999, p.113-114).

Para além da perspectiva multidimensional, estas abordagens se caracterizam por “uma visão humanista que vai além da economia para se remeter à moral e ao desenvolvimento do Homem em toda a sua dimensão, inclusive moral, de liberdade e de dignidade”. Trata-se de refutar o argumento de que o crescimento econômico é a condição suficiente para reduzir e/ou evitar a pobreza, garantindo a maximização do nível de bem-estar da sociedade. Muito mais do que gerar riqueza e promover o crescimento do PIB e da renda *per capita*, é preciso considerar também a apropriação e distribuição da riqueza gerada e a melhoria nas condições de vida da população (LACERDA, 2009, p.52).

De acordo com Nascimento (2013, p.43) a vantagem da abordagem multidimensional é que ela permite que se leve em conta, na busca da compreensão

da questão da pobreza, uma grande quantidade de problemas, tanto em termos de suas causas como consequências. Já a dificuldade dessa abordagem reside nas diversas carências e fatores socioeconômicos que estão interligados e associados a ela. Os limites segundo Silva (2013, p.61) decorrem:

[...] elevado grau de operacionalização [...] e, sobretudo, o limite estrutural quando a pobreza é considerada numa formação social capitalista que intrinsecamente se baseia na exploração e distribui de modo desigual as condições que podem possibilitar a geração de capacidades nos indivíduos.

A análise das diversas concepções teóricas acerca da pobreza deixa claro que ao longo do tempo a forma de caracterizá-la se ampliou rumo a uma percepção mais complexa da questão. Dessa forma, na presente dissertação, adota-se a abordagem estrutural, por entender que as determinações da pobreza são histórico-estruturais, forjadas no seio da sociedade capitalista.

2.3 Pobreza no Brasil: gênese e expressões

A gênese da pobreza no Brasil é fortemente associada ao processo de colonização, onde prevaleceu o interesse meramente explorador, fato que influenciou a construção de uma forma peculiar de capitalismo, onde as características estruturais do sistema são revestidas de um conteúdo mais devastador que em outras partes do mundo. Segundo Silva (2004, p.48) analisando o pensamento de Caio Prado Junior (1977) e Florestan Fernandes (1987) quanto às características do subdesenvolvimento do Brasil, estes autores argumentam que as causas de tal estado se encontram, por um lado, no sistema de trabalho escravo que o país sustentou quando ele já havia sido superado no resto do mundo, e na ausência da revolução burguesa clássica⁷ no tocante à passagem das relações feudais para o capitalismo contemporâneo. A ausência de reformas básicas, como a reforma agrária, tributária e social deram ao capitalismo brasileiro contornos perversos na produção e reprodução das desigualdades.

⁷ Segundo Ivo (2008, p.109), o Brasil possui uma forma bem peculiar de “*substituição de um modelo societal de moldes arcaicos por outro perfil moderno*”. O caso brasileiro é amplamente conhecido e debatido, uma vez que seu processo de transição de um país com características arcaicas, de matriz conservadora no aspecto político, cultural e econômico, para um padrão de país “moderno”, se fez mais na formalidade e aparências do que com rupturas, como ocorreu em outros países (PEREIRA, 2013, p.71).

Dessa forma, Lacerda (2009, p.69) e Pereira (2013, p.71) apontam que no caso brasileiro alguns aspectos históricos importantes podem ser considerados “problemas fundamentais” para a compreensão da pobreza e das desigualdades sociais, tais como a estrutura agrária e a formação e organização do mercado de trabalho.

No que diz respeito à estrutura agrária, esta é fortemente concentrada na grande propriedade, impedindo o acesso à terra por parcela considerável da população e, conseqüentemente, provocando o acirramento da desigualdade patrimonial. As autoras destacam que essa característica da sociedade brasileira contribui intensamente para a elevação e persistência da pobreza no Brasil. Historicamente, a promulgação da Lei de Terras em 1850 garantiu a manutenção dos latifúndios e impediu o fortalecimento do regime de agricultura familiar e, portanto, trouxe efeitos negativos para os indivíduos albergados no setor de subsistência. Dessa forma,

[...] a Lei de Terras, promulgada em 1850, não por acaso, logo após a extinção do tráfico negreiro, ao transformar a terra em uma mercadoria e eliminar as modalidades tradicionais de propriedade fundiária, submeteu um grande contingente da população rural, inclusive os imigrantes, a constantes expulsões para novas áreas fronteiriças, caracterizadas pela ausência de qualquer infraestrutura econômica que permitisse a comercialização do excedente produzido (DUAILIBE, 2010, apud LIMA, 2013, p.170).

Lima (2013, p.170) chama atenção para o fato de que essa população expropriada no meio rural “tratava-se de homens livres, não incorporados ao setor agroexportador, que trabalhavam na agricultura utilizando-se de métodos arcaicos, com baixos níveis de produtividade e pequenos excedentes, estando portanto, condenados a se reproduzirem nos mesmos níveis de pobreza”.

No mesmo período em que se instituiu a Lei de Terras, outro fato histórico importante ocorrido foi o fim do tráfico de escravos. Conseqüentemente, houve uma preocupação com a possibilidade de escassez da mão de obra para atender as necessidades da cafeicultura, principal atividade econômica da época, diante da diminuição na oferta de escravos. Tal fato parece, no mínimo, irrealista, haja vista a grande oferta de mão de obra que estava disponível no setor de subsistência (DELGADO, 2005, p.38). No entanto, com a abolição da escravatura em 1888, fez-se a opção pela imigração europeia e asiática como fonte de mão de obra para as grandes lavouras. Nesse momento, de acordo com Theodoro (2005, p. 94-95),

[...] uma parcela crescente da população liberada, até então escrava, vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais dedicados à economia de subsistência, fosse a alguns ramos assalariados – especialmente nos pequenos serviços urbanos. O nascimento do mercado de trabalho ou, em outros termos, a ascensão do trabalho livre como base da economia, foi acompanhado pela entrada crescente de uma população trabalhadora no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas.

A ocorrência desses fatores contribuiu para a formação de um mercado de trabalho marcado pela precariedade de suas relações internas. O uso intensivo da mão de obra estrangeira aumentou o contingente de pessoas à margem das oportunidades de trabalho existentes à época (final do século XIX e início do século XX) que se concentravam nas áreas agrícolas e nos empregos gerados pela industrialização incipiente nas grandes cidades e no processo de urbanização. Esse excesso de mão de obra permitiu que fossem estabelecidas relações precárias de trabalho, a favor dos empregadores e proprietários de terra.

Evidencia-se, portanto, que nesse período⁸ nas cidades eixo da urbanização (Rio de Janeiro, por exemplo) foram avançando grandes cortiços e as primeiras favelas como alternativa para a questão habitacional dos segmentos empobrecidos. De acordo com Pochmann (2010, p.42)

[...] o grande vencedor no que diz respeito à ascensão por novas posições sociais, no decorrer do processo de transição para uma ordem social competitiva ainda que forjada, durante as últimas décadas da sociedade agrário no Brasil, foi o imigrante estrangeiro. Pois, embora a estrutura social se tornasse mais complexa em face do avanço da urbanização, na realidade, a sociedade seguia fortemente primitiva, uma vez que o acesso a esses traços de modernidade se restringia a pouquíssimos comerciantes, proprietários de terras e ocupantes dos mais altos escalões do Estado, apenas esses poucos compartilhavam espaços urbanos.

⁸ Nesse período, segundo Valladares (1991,p.89), prevalecia à interpretação da pobreza pelo viés médico-higienista, no qual esta era associada à questão da saúde e à necessidade de higienização da cidade. Nesse período, o Estado do Rio de Janeiro representava a metrópole emergente e possuía meio milhão de habitantes que viviam na completa insalubridade. A população convivia com inúmeras epidemias (febre amarela, peste, cólera, varíola) e a propagação das doenças resultava das precárias condições de higiene às quais estava submetida grande parte da população. Acreditava-se que o cortiço era a própria expressão da insalubridade, da doença e, por extensão da pobreza, portanto deveria ser eliminado para permitir o saneamento da cidade. De acordo com a referida autora, a denúncia realizada pelos sanitaristas abriu, assim, caminho para a intervenção sobre a pobreza, a qual se transfigurou na proibição da construção de habitações insalubres, dessa forma, proibiram-se a construção de novos cortiços e decretou-se o fechamento de antigos.

Desse modo, a formação do mercado de trabalho brasileiro se deu de forma excludente e com relações de trabalho díspares do que poderia ser considerado benéfico ao trabalhador. No decorrer do século XX, essas relações excludentes e precárias permaneceram, com a expansão do mercado informal, da discriminação justificada pela baixa qualidade da mão de obra e pela ausência de alterações na estrutura fundiária capazes de diminuir a concentração de terras por parte de poucos (LACERDA, 2009, p.70).

A estrutura agrária e o mercado de trabalho são, portanto, elementos que não devem ser desconsiderados em análises sobre a pobreza no Brasil. De acordo com Delgado (2003, p. 118), “a herança histórica do mercado de trabalho e do mercado de terras combinada com um modelo de modernização e industrialização no pós-guerra, sem mudança das relações sociais estruturantes, são, [...] os grandes eixos reprodutores da pobreza em nosso país”.

Nesse sentido, Pereira (2013, p.74) destaca que à medida que o processo de desenvolvimento econômico de base industrial se dinamiza, cria-se novamente a expectativa de que este seria o momento de o país equacionar os índices de pobreza e desigualdade, mas isso também não se concretiza. Percebe-se que o modelo implementado além de não ser capaz de promover a homogeneização social tão almejada, vai acentuar as desigualdades que já estavam colocadas.

A consolidação da dinâmica do capitalismo industrial brasileiro envolveu a reprodução de profundas desigualdades de acesso às oportunidades, a terra e à moradia, de propriedade, de riqueza e renda, de educação, de consumo de bens e serviços essenciais ou não, privados e públicos, de benesses estatais. O Brasil emergiu, assim, como um país também marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, talvez o mais desigual do mundo capitalista ao levar em conta seu grande desenvolvimento material (HENRIQUE, 1999, p.7).

Desse modo, os arranjos políticos institucionais que deram sustentação à ação do Estado contribuíram muito para o reforço deste caráter excludente do modelo societal brasileiro, na medida em que não possibilita a realização de reformas estruturais importantes, nem tampouco organiza sistema público de oferta de bens e serviços sociais de cariz amplo e inclusivo. Isto é, os mecanismos de intervenção estatal instituídos sempre foram tímidos e insuficientes para efetivar um processo de redistribuição da riqueza socialmente produzida, de forma que

possibilitasse a satisfação das necessidades básicas do conjunto da população (PEREIRA, 2013, p.75).

Observa-se que a pobreza e a desigualdade fazem parte da gênese estruturante da formação socioeconômica e política do Brasil. Assim, uma das características mais marcantes da sociedade brasileira é o contraste dos seus indicadores sociais e econômicos que fazem do Brasil um dos países mais desiguais do mundo.

Na década de 1990, sobretudo, é notória a elevação substancial dos níveis de desigualdade e pobreza. De acordo com Sousa (2013, p.120), a partir dos anos 1990, em consequência da reestruturação produtiva e tecnológica em curso no país e em presença de um mundo globalizado, começam a ganhar novas expressões da pobreza, um mix que inclui desemprego, desorganização e violência urbana, insegurança pessoal e deterioramento de alguns serviços públicos. A partir desse período, ganham destaque novas expressões da pobreza as quais se agregam àquelas já existentes, tornando-se objeto de interesse público, passando a integrar a agenda governamental do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, “adotando-se o conceito de exclusão⁹ social para dar conta dessas novas configurações” (PEREIRA, 2013, p.80).

Cabe lembrar que nos últimos anos alguns dados estatísticos indicam que houve uma melhoria de alguns indicadores, principalmente os relativos à educação, saúde, habitação, seguridade social e consumo de bens duráveis. No entanto, os avanços ainda são bastante tímidos e, assim, o Brasil ainda permanece com indicadores sociais drásticos.

⁹ Segundo Silva (2002) e Melo (2005), o termo exclusão social está presente na literatura nacional e internacional como um conceito complexo. Refere-se a um fenômeno tradicional presente em todas as sociedades, sendo renovado no mundo moderno, onde as fronteiras tendem a desaparecer, na medida em que a modernização produz a riqueza de uns e a exclusão de outros. O debate em torno da categoria exclusão é permeado por tensões. De acordo com Schwartzman, a exclusão pode ser uma consequência de processos de exclusão, pelos quais setores que antes eram incluídos foram expulsos e marginalizados por processos de mudança social, econômica ou política, ou de processos de inclusão limitada, pelos quais o acesso a emprego, renda e benefícios do desenvolvimento econômico ficam restritos e determinados segmentos da sociedade. O resultado, em ambos os casos, é o mesmo, mas as implicações políticas e sociais podem ser muito distintas. Processos de exclusão social e econômica tendem a ser muito mais violentos e traumáticos do que situações de inclusão limitada. Historicamente, o Brasil se desenvolveu através de um processo que foi denominado de “modernização conservadora”, cuja característica principal é, precisamente, a não incorporação de grandes segmentos da população aos setores modernos da economia, da sociedade e do sistema político.

Em relação à moradia, de acordo com o estudo da ONU-HABITAT (2010), o Brasil foi o país que apresentou o maior número absoluto de pessoas que deixaram de viver em condições de favelização na América Latina – 10,4 milhões. No entanto, o desempenho relativo do país ficou abaixo das nações adjacentes do continente. A situação nesse campo melhorou para 16% da população brasileira, enquanto este índice ficou em 40,7% na Argentina, 39,7% na Colômbia, 27,6% no México e 21,9% no Peru. O mesmo estudo aponta o Brasil como o país com a maior distância social entre ricos e pobres na América Latina e cinco capitais brasileiras estão entre as vinte mais desiguais do mundo: Goiânia (10^a), Belo Horizonte (13^a), Fortaleza (13^a), Brasília (16^a) e Curitiba (17^a) (SOUSA, 2013, p.120).

Dessa forma, o estudo “Dimensões, evolução e projeções por regiões e por Estados no Brasil”, divulgado em 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), revela que o país apresentou uma considerável redução dos níveis de pobreza, melhorias atribuídas às alterações econômicas evidenciadas nas condições de vida da população desde a adoção de novos mecanismos de controle da política econômica expressa no Plano Real. Contudo, demonstra a conservação de uma tendência de repartição desigual da riqueza, reiterando as históricas desigualdades regionais e intrarregionais.

Desse modo, enquanto a taxa de pobreza absoluta¹⁰ caiu 33,6% entre 1995 e 2008 em todo o país, a redução foi de apenas 12,7% na região Centro-Oeste. Já a queda da taxa de pobreza extrema¹¹, cuja média nacional caiu 49,8% no período, foi reduzida em apenas 22,8% na Região Norte. Já na Região Sul teve

¹⁰ Ainda quanto à assimetria no comportamento das taxas de pobreza nos estados brasileiros, o mesmo estudo revela que os Estados que apresentaram maior redução na taxa de pobreza absoluta entre 1995 e 2008 foram: Santa Catarina (61,4%), Paraná (52,2%) e Goiás (47,3%). Por outro lado, os Estados com menor diminuição na taxa de pobreza absoluta foram: Amapá (12,0%), Distrito Federal (18,2%) e Alagoas (18,3%). Em 2008, Alagoas foi o estado que registrou a maior taxa de pobreza absoluta (56,6%), seguido do Maranhão (55,9%) e Piauí (52,9%). Em 1995, os três Estados com maior taxa de pobreza absoluta eram: Maranhão (77,8%), Piauí (75,7%) e Ceará (70,3%).

¹¹ Em relação à taxa de pobreza extrema, observa-se que em 1995, Maranhão (53,1%), Piauí (46,8%) e Ceará (43,7%) eram os estados que possuíam os maiores níveis de pobreza. Para o ano de 2008, Alagoas foi o Estado com a maior taxa de pobreza extrema (32,3%), seguido do Maranhão (27,2%) e do Piauí (26,1%). Ainda para o ano de 2008, constata-se também que os Estados com menor taxa de pobreza extrema foram: Santa Catarina (2,8%), São Paulo (4,6%) e Paraná (5,7%). Em 1995, os estados que registravam menor taxa de pobreza extrema eram São Paulo (7,1%), Distrito Federal (8,8%) e Rio de Janeiro (9,9%).

resultados bem acima da média nacional nos dois casos: queda de 47,1% da pobreza absoluta e 59,6% da extrema (IPEA, 2010).

Nesse estudo, o IPEA apresenta ainda algumas projeções quanto à erradicação da pobreza no país. Dessa forma, se o Brasil mantiver o mesmo ritmo de redução da pobreza demonstrado no período de 2003-2008 (governo Lula) há a possibilidade de o país vir a superar a condição de pobreza extrema em 2016. Contudo, tal eliminação aconteceria de forma diferenciada nos estados, considerando-se exatamente as referidas disparidades regionais, como é o caso da relação entre Alagoas com 32,3% de pessoas vivendo nessa situação e Santa Catarina com apenas 2,8%. Assim, dependendo de determinantes internos e externos, estados como Santa Catarina e Paraná¹² seriam os primeiros Estados a atingir essa condição já em 2012, seguidos por Goiás, Espírito Santo e Minas Gerais, em 2013. E já, a partir de 2014, São Paulo e Mato Grosso também poderiam superar a pobreza extrema.

Ainda, em relação ao comportamento da pobreza no país observa-se uma tendência de maior concentração desta no meio rural. Segundo dados do Censo demográfico 2010 (IBGE, 2010) existem 16,2 milhões de pessoas em extrema pobreza¹³ no país. Desse contingente, 46,7% residem no meio rural. Ainda, no Brasil rural, onde vivem 15,6% da população do país, uma em cada quatro pessoas é extremamente pobre. De acordo com o mesmo Censo, considerando a distribuição por região da população rural em extrema pobreza, em torno de 7,6 milhões de pessoas, pode-se concluir que 86% das pessoas extremamente pobres com residência rural no país estão nas regiões Nordeste (66%) e Norte (20%).

¹² Segundo estudo divulgado em novembro de 2014, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas que vivem em extrema pobreza continua caindo no Paraná,. Em 2003, um total de 840.225 pessoas consideradas miseráveis vivia no Estado, número que caiu para 214.352, em 2013. A redução, que chega a 74,5%, é maior do que a registrada no país, que foi de 60%, no mesmo período. Em 2013, o Estado tirou da linha de extrema pobreza mais de 10 mil pessoas. A redução de 4,4% coloca o Estado em uma situação de destaque em relação ao país que, ao contrário, viu aumentar em 3,7% o número de pessoas consideradas extremamente pobres, no mesmo ano.

¹³ Este total resultou da soma entre o número de pessoas cuja renda média domiciliar per capita situava-se entre R\$ 1 e R\$ 70, e o número de pessoas que, em agosto de 2010 (mês de referência da pesquisa), residiam em domicílios sem rendimento. Os critérios empregados para definir este grupo consideravam outros indicadores, além da insuficiência de renda, como elementos característicos do estado de privação: a falta de acesso à água, à energia elétrica e às redes de saneamento e a presença de moradores analfabetos com mais de 15 anos (IPEA, 2011, p.46).

De fato, a pobreza é proporcionalmente maior no meio rural, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Isso é reflexo, em grande parte, da opção feita no passado de privilegiar a agricultura do tipo patronal em vez da agricultura de base familiar, modelo que foi denominado de modernização conservadora, que não só concentrou a propriedade da terra como expulsou milhões de pessoas do campo.

2.4 Os determinantes histórico-estruturais da pobreza rural

No Brasil, a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira (SILVA, 2010, p.4). Como discutido na seção anterior, é possível entender a pobreza no Brasil a partir de, pelo menos, duas razões básicas: a forma com que foi acertada a questão agrária e a especificidade do mercado de trabalho.

Os rebatimentos da questão agrária que podem ser diretamente associados à reprodução da pobreza rural são: a herança do escravismo colonial e o forte êxodo rural. É importante ressaltar que, segundo Pochmann (2010, p.174), o setor agropecuário, no Brasil, não foi um obstáculo à expansão do processo de industrialização nacional, embora tivesse mantido como uma das marcas do passado escravista colonial, uma estrutura fundiária baseada na grande propriedade. Em função disso, foi criado um obstáculo de acesso a terra, e as condições de vida e trabalho não melhoraram significativamente para uma boa parte da população.

De fato, o êxodo rural, ocorrido em grande proporção em um prazo relativamente pequeno de tempo, foi uma das consequências da forma com que foi tratada a questão da terra no Brasil. Assim, o intenso fluxo migratório, totalmente descontrolado rumo aos centros urbanos, também foi impulsionado pelo aumento da produtividade do trabalho e pela redução do nível de ocupação no campo, que ocorreu, sobretudo, a partir do processo de modernização agrícola implementado no País.

No período imediatamente subsequente à Segunda Guerra Mundial, expande-se o processo de industrialização urbana do mundo capitalista, avançando também a modernização da agricultura e as transformações que incidiram sobre os espaços rurais, num processo que se iniciou nas economias centrais e se expandiu posteriormente, através da chamada *revolução verde*, para os demais países.

No caso específico do Brasil, cuja dinâmica econômica encontrava-se centrada na monocultura cafeeira de exportação, a grande crise da economia mundial¹⁴ nos anos de 1930 representou uma abrupta interrupção da pauta de exportação e a consequente perda da capacidade de financiar o consumo interno pelo mecanismo tradicional da importação. Assim, passou-se a operar um decisivo processo de implantação do parque industrial, aprofundando-se e diversificando-se as indústrias de bens de consumo existentes e expandindo-se posteriormente para a produção de bens de capital, deslocando-se o centro dinâmico da economia para as atividades tipicamente urbanas (SILVA, 2006, p. 61). Tal processo, conhecido como *substituição de importações*, fez-se acompanhar de um movimento simultâneo que teve como resultado a crescente urbanização do país, com acentuada concentração populacional, sobretudo, na região Sudeste.

Até a década de 1950, os acréscimos no volume da produção agrícola no Brasil eram obtidos, principalmente, através da incorporação de novas faixas de terra para o cultivo. A existência de grandes áreas não cultivadas e o perfil da distribuição campo/cidade da população contribuía para que esse mecanismo fosse relativamente capaz de responder às necessidades daquela época. No entanto, com as mudanças relacionadas à industrialização, a partir da década de 1960, “alteraram-se significativamente as bases técnicas sobre as quais a agricultura brasileira vinha se desenvolvendo, incorporando-se um pacote tecnológico, que

¹⁴ Embora esse fato seja largamente conhecido, como tema tanto da historiografia econômica quanto da História Geral, não é demais lembrar que a Grande Depressão configurou-se como a maior crise econômica de alcance mundial que a humanidade já presenciou. Tendo se iniciado no âmbito do sistema financeiro estadunidense, com a queda da bolsa de valores, em 1929, essa crise se expandiu para os demais continentes, reduzindo em cerca de 70% o comércio entre as nações e causando a destruição generalizada das atividades produtivas, o que deixou aproximadamente 30 milhões de pessoas sem emprego. Para o Brasil – cuja economia baseava-se na venda de café, principalmente para os EUA, para onde se destinavam cerca de 2/3 do volume exportado - o efeito mais imediato foi a redução drástica desse comércio, com a consequente queda da capacidade de financiamento do consumo. Como tentativa de evitar a desvalorização dos produtos, muitos governos decidiram eliminar estoques. No Brasil, foi notório o episódio da destruição de 80 milhões de sacas de café. Em todo o mundo, com a persistência dos efeitos da crise, a entrada do Estado para estimular diretamente a economia foi decisiva, abrindo-se espaço para a posterior concretização do chamado *welfare state* (SILVA, 2006, p.60).

englobava o uso de máquinas, fertilizantes e defensivos químicos, assim como assistência técnica e suporte financeiro públicos, visando alcançar padrões de produtividade mais elevados” (Silva, 2006, p.61).

Essa, em termos gerais, é a chamada modernização da agricultura brasileira, cujos referenciais são dados pelo conjunto de medidas mundialmente conhecido como revolução verde. Uma vez consolidada a indústria nacional, o que ocorreu com a plena formação de mercados nacionais para produtos agrícolas e para a força de trabalho e, principalmente, com a constituição da indústria de base, a agricultura brasileira iniciou sua própria industrialização (KAGEYAMA, 1990, p. 118).

Na década de 1970, intensificou-se a industrialização da agricultura que se iniciara em meados da década anterior, enquanto um momento específico e avançado da modernização. Mais que um aprofundamento de modificações na base técnica, a industrialização supõe que a agricultura, com a intensificação da divisão do trabalho, funcione como um ramo da produção industrial. Assim, a dinâmica industrial comanda diretamente o desenvolvimento da agricultura, transformando-a num ramo da indústria, o qual compra insumos e vende matérias-primas para outros ramos industriais (MARTINE, 1990).

A evolução desse processo se configura no aparecimento e na consolidação dos chamados complexos agroindustriais, tendo como pressupostos, de um lado, a indústria para a agricultura e, de outro, a agroindústria processadora.

A presença do Estado foi, assim, decisiva e a montagem de um sistema de crédito exclusivo para financiar a modernização foi um passo imprescindível. O SNCR (Sistema Nacional de Crédito Rural) surge num momento em que era necessário garantir as condições para que a agricultura pudesse ser integrada à dinâmica geral da acumulação em desenvolvimento no país. No período da chamada modernização compulsória ou induzida, entre os anos de 1967 e 1979, o que caracterizou a concessão do crédito foi sua vinculação direta com a utilização de insumos e práticas de manejo consideradas modernas, incluindo-se nessas exigências desde a aquisição de sementes selecionadas e insumos químicos até a adoção de planos de correção de solo (KAGEYAMA, 1990, p, 120).

Silva (2006, p.63) ressalta que, mesmo não fazendo parte de um planejamento estratégico do Estado visando ao atendimento de necessidades sociais prioritárias, não se deve obscurecer o fato de que a iniciativa de modernizar a agricultura brasileira não ocorreu de forma isolada, nem tampouco foi uma opção de caráter meramente nacional-desenvolvimentista dos governos militares. Esta

surgiu no interior de um processo mais amplo, pois foi um movimento totalmente integrado à dinâmica geral de acumulação capitalista.

De fato, o processo de modernização foi destinado para segmentos empresariais, grandes proprietários de terra, que eram potenciais consumidores da chamada indústria para a agricultura, alvo do interesse das corporações transnacionais, ainda que o Estado tenha bancado a infraestrutura e grande parte da própria produção. Além disso, essas transnacionais buscavam um quinhão também na indústria processadora, cuja instalação, sob a coordenação do capital financeiro com a montagem do sistema de crédito, completa a formação dos complexos agroindustriais. Enfim, “esse processo revela-se muito mais amplo e complexo do que uma simples modernização do latifúndio para exportar matérias-primas” (Silva, 2006, p.66).

A consolidação da dinâmica capitalista no campo brasileiro vai reproduzir e aprofundar as históricas desigualdades sociais, configurando-se um processo de modernização com as mazelas do capitalismo, ou seja, uma modernização seletiva, concentradora, parcial e ecologicamente devastadora¹⁵. Assim, segundo Silva (2006, p.66), do ponto de vista dos produtos, foram privilegiadas as monoculturas destinadas ao fornecimento de matérias-primas¹⁶ para o mercado externo. Do ponto de vista do alcance espacial, a modernização concentrou-se nas regiões Sul, Sudeste e parte do Centro-Oeste do país, ficando em segundo plano as regiões Norte e Nordeste, onde predominam as atividades extrativistas e a policultura de alimentos, praticadas por agricultores familiares.

¹⁵ Do ponto de vista do meio ambiente, as tecnologias disponibilizadas para as atividades monocultoras em larga escala exigem o desmatamento de grandes extensões de terra, levando assim, com a destruição de matas e campos naturais, à irreparável perda de recursos genéticos da fauna e da flora existentes naqueles ambientes e contribuindo, portanto, para um progressivo empobrecimento da biodiversidade do planeta. Dada também sua inadequação para regiões tropicais, uma vez que foi concebido em um contexto específico, sob condições climáticas diferentes das condições tropicais, o *pacote tecnológico* adotado produziu outras implicações, como a degradação das condições de fertilidade naturais do solo, a intensificação dos processos de erosão e, com a frequente utilização de produtos agrotóxicos nas lavouras, a contaminação dos recursos hídricos (SILVA, 2006, p.67).

¹⁶ Destaca-se que outra consequência direta da modernização compulsória reflete-se diretamente no volume e na diversificação da produção de alimentos básicos. Com o contínuo avanço das grandes monoculturas sobre o conjunto das terras cultiváveis, reduziram-se os espaços destinados às policulturas de alimentos comandadas por grupos de produtores familiares. Estes, num primeiro momento, encontravam refúgio nas fronteiras agrícolas, mas não por muito tempo, pois o próprio avanço das frentes monopolistas cuidou logo de fechá-las para a produção de subsistência.

Nos aspectos sociais, os impactos da modernização induzida foram também muito profundos.

A terra tornou-se um ativo econômico fortemente atraente, tanto para quem se dispunha a produzir quanto para os intermediários com fins especulativos, uma vez que sua propriedade era condição de acesso ao crédito, cujas facilidades, aliás, cresciam na proporção da área sob domínio do pretendente. Essa circunstância, se não estimulou maior concentração da terra, pelo menos tornou ainda mais rígida a estrutura fundiária, impedindo quaisquer possibilidades de desconcentração. O coeficiente de Gini indicou uma leve desconcentração da propriedade fundiária no Brasil somente no início do século XXI, quando os cenários nacional e internacional estão completamente modificados em relação ao período da modernização em questão (SILVA, 2006. p.70).

A modernização compulsória não foi capaz de traduzir a geração de riqueza em melhorias nas condições de vida vigentes no campo e na cidade, uma vez que agravou o êxodo rural e não garantiu de forma satisfatória o abastecimento do mercado interno de alimentos por priorizar a produção para o mercado externo.

[...] para aqueles que não migraram para as cidades, restaram o assalariamento em condições precárias, o trabalho em tempo parcial e a incerteza das ocupações sazonais, além da pobreza e da fome cotidiana suportada, muitas vezes, ao lado de extensos laranjais, canaviais verdejantes ou grandes rebanhos bovinos, consumindo calmamente o pasto do outro lado das cercas de arame (SILVA, 2006, p.71).

De um modo geral, pode-se considerar que o Estado brasileiro foi eficiente na promoção de um tipo de modernização extremamente heterogênea no campo, em que coexistem, de um lado, sistemas produtivos intensivos e modernos, de outro, sistemas extensivos e inteiramente dependentes dos ciclos naturais. Esse mesmo Estado não foi capaz de construir, naquele momento, mecanismos compensadores para os impactos negativos que foram gerados, alargando-se ainda mais a distância entre ricos e pobres.

Percebe-se que o legado da modernização compulsória da agricultura brasileira apresenta, ao lado da notável expansão das atividades agropecuárias de base empresarial e de exportação (plantação de soja, de cana-de-açúcar, de laranja, além da criação de suínos e bovinos), uma dimensão de difícil mensuração, porém, escancaradamente perceptível, que se traduz num conjunto de complicadores de ordem socioeconômica e ambiental [...] destaca-se redução da área utilizada pelas policulturas alimentares, maior rigidez na concentração da propriedade fundiária, acirramento de conflitos agrários, intensificação da sazonalidade na oferta de trabalho na agricultura, deterioração da distribuição da renda agropecuária, utilização indiscriminada de agrotóxicos, com o

comprometimento da fertilidade natural do solo e do equilíbrio dos ecossistemas, com riscos à saúde das populações (SILVA, 2006, p.74).

As transformações capitalistas processadas no meio rural brasileiro agravaram o quadro de pobreza e desigualdade e influenciaram de forma significativa as relações sociais nas cidades. Conforme Martine (1990), no Brasil “os agricultores familiares perderam seus locais de moradia e trabalho, migrando na direção das periferias urbanas, uma vez que a progressiva mecanização das atividades agrícolas reduziu-lhes ainda mais as oportunidades de se tornarem assalariados rurais”. Dessa forma, os problemas do campo são assim transferidos para as cidades, onde explodem sob a forma da miséria e da violência anômica.

Mattei (2012, p.4) afirma que foi exatamente essa modernização que fortaleceu a raiz fundante de todo processo de exclusão e de geração de pobreza rural, porque ela não alterou as questões histórico-estruturais, como a concentração da terra, as relações seculares de dominação e de expropriação do trabalho pelo capital. Portanto, para se compreender a pobreza rural é necessário situar o debate numa perspectiva histórica e social, e suas particularidades nas áreas rurais. Dessa forma, é possível afirmar que a pobreza rural não pode ser concebida como um fenômeno natural, pois se trata de um processo sócio-histórico que tem seus determinantes centrais de ordem estrutural.

Essas transformações ocorridas no meio rural brasileiro durante a modernização compulsória também se verificam no Maranhão, ainda que com características muito peculiares, conforme se discutirá adiante.

2.5 Determinantes da pobreza no Maranhão

Segundo dados divulgados em 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Maranhão aparece como um dos estados mais pobres do Brasil. Em 1995, com um índice de 53,1% de pobres, situava-se ao lado do Piauí (46,8%) e do Ceará (43,7%). Em 2008, com 27,2% da sua população em estado de pobreza, apesar de ter havido um deslocamento positivo, o Maranhão continuava nesse grupo, juntamente com Alagoas (32,3%) e Piauí (26,1%).

Os municípios maranhenses na sua totalidade são pobres e sua principal fonte de receita é constituída pelo Fundo de Participação Municipal – FPM. Segundo

Silva (2006, p. 38) o FPM associado a transferências de renda oriundas das aposentadorias rurais e de Programas como o PBF, compõe um montante que representa quase toda a renda que circula em muitos municípios.

De fato, segundo Araújo et al, (2011, p. 03) essa elevação da renda familiar nos municípios pode ser atribuída, em grande parte, à atuação dos Programas de Transferências de Renda, já que em 2000, em 20,0% dos domicílios a maior parte da renda provinha dessas transferências e, em 2010, esse percentual subiu para 34,5%, enquanto os rendimentos do trabalho caíram de 77,6% para 71,8%.

Com base na PNAD de 2011 e, tomando como referência os indicadores de renda e educação (os analfabetos maiores de quinze anos no Maranhão alcançavam a taxa de 21,6%) e em relação às carências no acesso à água encanada, saneamento e coleta de lixo, estimava-se para o Maranhão o maior percentual de população socialmente excluída do Brasil em 2011 (38,9%).

De acordo com o estudo “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira”, divulgado pelo IBGE em 2012, a taxa de urbanização, que consiste na proporção de pessoas residentes em áreas urbanas, foi de 85,0% para o País em 2011. A Região Nordeste registra a menor taxa de urbanização, 73,7%, sendo que Maranhão (60,2%) e Piauí (66,5%) são os estados menos representativos no que diz respeito a este indicador.

Esses dados indicam que a pobreza estruturalmente arraigada nesse Estado, embora se expresse sob formas diferenciadas, está presente, tanto no setor urbano quanto no setor rural. No setor urbano, verifica-se crescente demanda por trabalho, habitação e por serviços essenciais (saúde, educação, saneamento básico etc.). No setor rural, essas mesmas demandas são reforçadas por uma luta histórica pela posse da terra e pela ausência de incentivo às atividades desempenhadas pelos pequenos produtores do setor agropecuário.

Compreender as diferentes determinações da pobreza e da desigualdade no Estado do Maranhão remete ao entendimento do seu processo de formação, o qual oferece elementos relevantes que desvelam a realidade de pobreza e desigualdade social. Segundo Lemos (2007, p.07), sob qualquer aspecto que se analise o Maranhão, constata-se que, tanto no meio urbano quanto no rural estão quase todos os piores indicadores econômicos e sociais do país. Essa condição foi herdada de longos períodos de governos que conseguiram transformar um Estado

potencialmente rico, em efetivamente constituído de uma vastidão de socialmente excluídos.

Segue o autor,

O Maranhão, mais do que outro Estado brasileiro é vítima de um processo deste. Estado dotado de vastos recursos naturais, detentor em forma compacta dentro do seu território de praticamente todos os biomas que prevalecem no Brasil, tem uma das populações mais carentes do Brasil (LEMOS, 2007, p. 9).

Ainda de acordo com Lemos (2007), a economia maranhense atravessou nos últimos anos modificações que afetaram a estrutura produtiva, sobretudo, aquela situada na zona rural. Com o potencial e com a vocação agrícola que o estado possui, o Maranhão poderia ser um dos maiores produtores brasileiros de bens agrícolas, sob a forma de alimentos e matérias primas.

O setor rural maranhense poderia ser um dos mais férteis e produtivos do Brasil, de um ponto de vista efetivo, haja vista que já o é de forma potencial, pois o Estado possui uma grande disponibilidade de recursos naturais e uma diversidade de biomas. Porém, os fatos apresentam o Maranhão com indicadores econômicos e sociais que o colocam sempre nas posições mais críticas em termos da pobreza e exclusão social.

Outro fator que contribui para o quadro de desigualdades e pobreza rural no Maranhão é a concentração de terras. De acordo com Silva (2006, p.59), na década de 1970 surge um movimento de apropriação de terras públicas as quais, foram incorporadas ao domínio privado através da venda para grupos empresariais de grandes porções de terras promovidas pelo próprio Estado¹⁷. Esse intenso avanço da propriedade privada sobre as terras devolutas modificou definitivamente a lógica de ocupação e de uso das terras agricultáveis maranhenses. Assim,

No Estado, começaram a se erguer cercas em áreas de babaçu, substituindo o cultivo agrícola de subsistência familiar pelo rebanho bovino. Mudara o padrão de ocupação, e a legalização da terra substituiu o trabalho incorporado à terra, na definição do direito de propriedade individual (BARBOSA, 2006, p.83).

¹⁷ A Lei da Terra, instituída entre 1966 e 1970 pelo governo Sarney e promulgada pelo seu sucessor Pedro Neiva de Santana, estabeleceu um verdadeiro mercado de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo.

Ainda nesse sentido, destaca Barbosa (2006, p. 84), que a questão da terra foi assumindo termos radicais, definidos pelo confronto entre trabalhadores rurais e latifundiários, e com a intervenção do estado, através de ações de indenizações e expulsão de pequenos produtores rurais e posseiros. Dessa forma, o Estado se transformava no grande parceiro dos proprietários de terras, que também contavam com órgãos de desenvolvimento regional, privilegiando a implantação dos chamados projetos agropecuários.

No final da década de 1970, intensificou-se a concentração fundiária a partir da implantação do projeto Carajás, com repercussões sociais significativas para a população do estado. Dessa forma,

para o pequeno produtor expropriado, mais uma vez o assalariamento na cidade se tornava a única alternativa de sobrevivência. Com pouca qualificação, estes trabalhadores se dirigiam para as maiores cidades do Estado, em particular São Luís e Imperatriz, revigorando várias formas de banditismo social ou do crime organizado (BARBOSA, 2006, p.87).

Nos anos 1990, as mudanças na economia maranhense afetaram diretamente a estrutura produtiva, particularmente, aquela situada na zona rural, redefinindo novas formas de concentração fundiária. Nesse período, observou-se a substituição da produção agrícola tradicional pelo cultivo da soja, sobretudo na região sul do estado, objetivando a inserção das áreas produtivas na dinâmica do mercado globalizado.

Segundo Lemos (2007),

Nas décadas de 1960, 1970 e início dos anos de 1990, o Maranhão estava entre os três Estados brasileiros maiores produtores de arroz. Aquela posição foi perdida em meados dos anos de 1980 e, presentemente, o Maranhão passou a ser importador líquido deste item que se constitui no principal cereal a compor a dieta dos maranhenses. A decadência na produção de arroz sintetiza toda a regressão por que passou a produção agrícola maranhense a partir da metade dos anos de 1980 (LEMOS, 2007, p.10).

Nesse contexto, Silva (2006, p.107) afirma que, basicamente, dois tipos de *commodities* passam a comandar os processos de produção na economia do Maranhão na atualidade: o minério de ferro e a soja.

O referido autor informa ainda que nesse cenário, com

[...] forte concentração da propriedade da terra e de fechamento da fronteira agrícola, vai se configurando uma progressiva crise na produção agrícola familiar. A dinâmica da apropriação de terras traduz-se no avanço dos grandes proprietários sobre quinhões cada vez maiores das terras agricultáveis no Maranhão, condicionando ou impedindo o acesso à terra para aqueles agricultores que resistem à alternativa da migração (SILVA, 2006, p. 110).

Ainda de acordo com Silva (2006, p.112), particularmente no meio rural maranhense, vem constituindo-se um cenário marcado por extrema desigualdade de acesso a terra e por uma dinâmica competitiva nos segmentos modernizados. Nesse contexto, a situação dos pequenos produtores rurais tende a se tornar cada vez mais delicada, colocando-se obstáculos cotidianos para a sobrevivência dos indivíduos frente a crescente pobreza e desigualdades sociais.

Outro ponto de grande destaque na manutenção dos baixos índices sociais no Maranhão é a forma peculiar de organização política caracterizada como modelo oligárquico que, segundo Caldeira (1978 apud Araújo, 2007, p.161) caracteriza-se por longos mandonismos políticos, capazes de imprimir estabilidade ou mesmo estagnação política, econômica e cultural ao estado.

Na reprodução dessa organização, os referidos autores ressaltam as formas peculiares de relação entre o poder central e a sociedade civil, as divisões internas intrarregionais e a formação de oligarquias locais que favorecem a dominação política em áreas de influência mediante a construção de pactos e alianças com os grupos detentores do poder (ARAÚJO, 2007, p. 161).

É assim que a oligarquia Sarney, denominada de “sarneísmo”, vem dominando o Maranhão há várias décadas. Instituído no Maranhão desde 1966, o “sarneísmo” tem se colocado como um projeto de modernização em oposição ao conservadorismo, se pautando em um esquema que articula, de um lado, o personalismo e o ilustrismo (Sarney referenciado como a figura de maior visibilidade pública no Estado, no país e no exterior, em diferentes campos que não apenas o político, visto que representa, no Estado, um patrimônio cultural e simbólico); e de outro, o perfil político e a liderança popular (ARAÚJO, 2007, p. 162).

A dominação política do Maranhão pelo grupo Sarney, segundo Araújo (2007, p. 162) tem se reproduzido combinando o predomínio de formas modernas e conservadoras na reprodução de uma extrema concentração de renda, riqueza, poder e propriedade, pautadas em relações patrimoniais, paternalistas e clientelistas que propiciam a subtração das possibilidades de desenvolvimento do estado e, conseqüentemente, do seu usufruto pela população.

Esse breve percurso pela formação sócio-histórica maranhense possibilita entender a situação atual do estado, que muito se atribui ao descaso do governo para com a população, visto que, o Maranhão é um dos Estados brasileiros com os maiores índices de pobreza e desigualdade social.

3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL

A configuração territorial do espaço rural brasileiro, historicamente, é marcada por processos desiguais, que privilegiaram restrita parcela da população, alijando maior parte dela como os agricultores familiares, povos quilombolas, indígenas, entre outros sujeitos que se caracterizam também por exercer pequena exploração familiar ou coletiva da terra e da água como meio de subsistência. Situação que se verifica, apesar das especificidades, nos diferentes estados e municípios do país.

Nesse sentido, mais recentemente, visando amenizar essas disparidades sociais, principalmente, em decorrência de constantes reivindicações dos movimentos sociais, intensificaram-se as políticas públicas dirigidas a esta questão. Estas vêm articulando o conceito de desenvolvimento, território e a abordagem territorial como estratégia para o enfrentamento à pobreza rural. Os formuladores destas intervenções acreditam que é na escala espacial territorial que as ações se efetivam na realidade. Essa nova abordagem considera as contradições presentes entre as microterritorialidades e dialoga com as realidades locais.

Dessa forma, neste capítulo, explana-se sobre as várias faces do desenvolvimento, dando ênfase na abordagem territorial rural no contexto brasileiro. Posteriormente, se realizará um breve resgate acerca da constituição das políticas públicas que possuem enfoque no desenvolvimento territorial rural.

3.1 Desenvolvimento e território

No decorrer da história, a questão do desenvolvimento foi interpretada de diversas formas, sofrendo influência do contexto social, político e, sobretudo, econômico. No entanto, geralmente é associado ao crescimento econômico, mesmo que se saiba que tal crescimento por si só não melhora as condições sociais, mas sim contribui para a geração da pobreza, desigualdade e exclusão social. Para Esteva (2000), até hoje, o conceito de desenvolvimento encontra-se, de forma distorcida, articulado intimamente à economia. O senso comum, segundo o autor, está impregnado pela maneira econômica de pensar, mesmo que os órgãos internacionais, os grupos sociais e os pesquisadores apontem a necessidade do

“desenvolvimento” social. Isso porque, fundamentalmente, as estruturas de organização econômica e socioespacial, atualmente sustentadas pelas relações capitalistas de produção, não são alteradas.

Nesse sentido, segundo Martins (2002, p. 52) o termo desenvolvimento é frequentemente associado à noção de progresso material e de modernização tecnológica.

[...] sua promoção, mediante o desrespeito e a desconsideração das diferenças culturais, da existência de outros valores e concepções, já teria funcionado como “Cavalo de Tróia”, que, vestido da sedução do progresso, teria carregado em seu interior o domínio e a imposição culturais que desequilibram e abalam as sociedades. É, pois, certo que a história do desenvolvimento, na qual invariavelmente se atribui importância secundária à dimensão cultural, estão presentes mentalidades etnocêntricas, evolucionistas e racionalistas.

É nesse sentido que explicações distorcidas do conceito são estabelecidas como lei. Um exemplo é a incorporação do conceito de subdesenvolvimento entre os diversos povos do mundo, concebido como um legado que necessita ser superado. Esteva (2000) chama a atenção para a invenção do subdesenvolvimento, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, como uma criação do Presidente Truman endereçada às Nações Unidas. De acordo com o referido autor, a partir dessa construção distorcida do conceito, consolidou-se a colonização do “desenvolvimento” sobre o “subdesenvolvimento”, isso sob a promessa de melhorias sociais de vida e enriquecimento. Desde então, as nações deixaram de olhar para si na busca por respostas externas que as levassem ao “desenvolvimento”. Desta forma,

[...] a receita dos países ricos para alcançar o desenvolvimento, serviria também aos subdesenvolvidos, tanto no aspecto do uso dos recursos naturais, das tecnologias, como nos caminhos a serem seguidos, incluindo aqui, a crença de que o progresso é algo natural a todos os povos, e portanto, possível de ser alcançado. Considerou apenas o aspecto quantitativo do desenvolvimento, ou seja, o aspecto do crescimento econômico. Este crescimento foi insuficiente, incapaz de dar respostas às transformações estruturais dos sistemas socioeconômicos (MENEGETTI, 2012. p. 2).

Sob essa ideologia, os países do dito “Terceiro Mundo”, incluindo o Brasil, passaram a buscar a todo custo o crescimento econômico como mecanismo natural de superação do subdesenvolvimento, principalmente através do processo de industrialização que se intensificou após a Segunda Guerra Mundial. No entanto,

esse modelo, que ficou conhecido como desenvolvimentista, foi responsável pela exacerbção da pobreza e das desigualdades sociais, além de gerar e acentuar impactos significativos na natureza.

Assim sendo, de acordo com Carvalho (2012, p.22), esse olhar desenvolvimentista sobre o desenvolvimento não resolveu os problemas sociais e em grande medida aprofundou-os, fortalecendo a mercantilização do trabalho e da natureza. No entanto, esse contexto também despertou o debate em torno da insustentabilidade da veloz apropriação dos recursos naturais. Nesse cenário, surgem as discussões sobre o desenvolvimento sustentável e a necessidade de sustentabilidade entre as relações de produção. Segundo Sachs (2004, p.35) os questionamentos se baseavam especialmente em função da inconformidade diante do modelo de desenvolvimento consumista, individualista e degradador do ambiente, requerendo, uma mudança de paradigma. São ideias que, inicialmente, propõem reagir ao modelo capitalista, preocupadas com os impactos sociais e naturais causados pela realidade vigente.

No entanto, essas ideias foram incorporadas pelo próprio sistema, condicionando os Estados e as instituições internacionais a elaborar estratégias que não alterem as “regras principais do jogo”, mas que disfarcem os problemas, justificando a permanência do mesmo modelo e configurando uma nova fase do desenvolvimento capitalista.

Carvalho (2012, p.22-23) destaca como exemplo dessa situação a realização da Primeira Conferência Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo (Suécia), que visou estimular os governos nacionais a criarem “políticas ambientais” que evitassem a degradação ambiental e restaurassem padrões de qualidade da água, do solo e do ar. Segundo Novaes (2003), nesta conferência chegou-se à conclusão de que era preciso redefinir o próprio conceito de desenvolvimento, tantas e tão complexas eram as questões envolvidas. O compromisso dessa revisão conceitual ficou a cargo de uma comissão liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, que produziu o relatório chamado “Nosso Futuro Comum”, em 1987. O documento consolidou, definitivamente, o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras.

Segundo Hespanhol (2007) a

[...] noção de desenvolvimento sustentável, consubstanciada na justiça social, na eficiência econômica e na prudência ecológica, foi incorporada pelos organismos internacionais e, desde os anos 90, qualquer projeto de grande envergadura que requeira financiamento de organismos internacionais precisa expressar e demonstrar sua compatibilidade com os princípios do desenvolvimento sustentável. A legislação ambiental se tornou mais rigorosa na maioria dos países e passou a haver uma clara associação entre as noções de desenvolvimento e meio ambiente (HESPANHOL, 2007a, p. 185).

No entanto, segundo Carvalho (2012, p.23), essa postura política restringe-se à tentativa de administrar os impactos da produção capitalista sobre a natureza e tem sido responsável por centralizar as questões desse debate apenas nos problemas naturais (ambientais). Dessa forma, nas conferências, mundiais a preocupação manifestada gira em torno de como reduzir os níveis de poluição, de depredação e de pobreza e superpopulação, sem tocar na forma social de produção, ou seja, no capitalismo. A sustentabilidade, propagada pelas instituições internacionais, através dos acordos citados, está, na realidade, comprometida e associada com a manutenção do modelo econômico vigente e o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas. Nesse sentido, Hespanhol (2007) alerta que, enquanto isso, o estilo de vida pautado no consumo exacerbado da população dos países desenvolvidos e das classes médias e altas dos países subdesenvolvidos permanece, as diferenças entre os países pobres e ricos tem se ampliado e os impactos sobre a natureza continuam elevados.

De fato, de acordo com Ruscheinsky (2003, p.41), sustentabilidade consiste em um conceito bastante amplo e admite variações de acordo com interesses e posicionamentos e, por ser recente, está ainda mais sujeito a ambiguidades e dilemas quanto ao seu uso e significado. De acordo com o autor, entre cientistas e formuladores de políticas públicas, tal conceito costuma ser sinônimo de controvérsia, entretanto, em meio às divergências do debate,

[...] antes de arriscar qualquer definição, vale prestar um pouco de atenção ao significado, puro e simples da palavra: sustentável é o que sustenta, alguém ou alguma coisa. Talvez esteja aí a raiz da leviandade com que ele vem sendo aplicado a todo tipo de discurso e de projeto, inclusive aos casos mais obscuros ou controvertidos [...] as ações sustentáveis deveriam ser todas as medidas que visam manter a capacidade de reposição de uma

população de uma determinada espécie animal ou vegetal. Do ponto de vista ideal, seria a sustentação da biodiversidade sem perdas ou o funcionamento de um ecossistema idêntico por longo prazo. Quando entra algum tipo de extrativismo ou exploração de recursos naturais, a sustentabilidade é a medida do que, a longo prazo, pode ser extraído ou explorado sem depauperamento do patrimônio natural. Nessa compreensão, a sustentabilidade é eminentemente uma tarefa reservada à intervenção humana (RUSCHEINSKY, 2003, p.41) .

No campo das Ciências Sociais, em consonância com Ruscheinsky (2004), em relação à sustentabilidade, existem aqueles que privilegiam as questões culturais, embasadas na difusão de um ideário e nas mudanças de valores e de comportamento. De um lado, aqueles que privilegiam as mudanças culturais ou sociais provocadas dentro do tecido social, nas orientações que organizam a ação social, portanto, insiste na mudança de valores. De outro lado, existe a análise da sustentabilidade que centra sua atenção nas definições dos grandes eventos envolvendo a temática do meio ambiente, nas características das instituições políticas, a capacidade organizativa dos problemas ambientais a partir da regulamentação.

Ainda, em outra perspectiva, o posicionamento entre os sujeitos é distinto do ponto de vista das categorias explicativas para a sustentabilidade, cujas abordagens variam, assim,

De um lado, uma tradição de cunho culturalista que compreende o nascedouro da sustentabilidade como resultado de alterações culturais, de difusão de um ideário e mudança de valores e de comportamentos. Ora, nesta ótica torna-se fundamental a preocupação com um novo estilo de vida, hábitos e ideias, com o cultivo do lazer sem culpa, do novo formato de solidariedade com a natureza, tudo baseado numa perspectiva pós-materialista graças à satisfação das necessidades básicas. De outro lado, compreende-se que a emergência da sociedade sustentável compreende o desenvolvimento de ações coletivas que venham a enfrentar as desigualdades sociais ou emerge como resultado de mudanças sociais e econômicas contemporâneas que permitem novo formato organizativo da sociedade. É a ênfase que privilegia os atores sociais, o reordenamento jurídico, o Estado de compromisso, as alterações dos condicionamentos sociais e as bases de sustentação material da vida (RUSCHEINSKY, 2003, p.42).

Todavia, existe a certeza de que é necessário modificar radicalmente o estilo moderno e ocidental de consumo. Dessa forma, segundo Leff (2002b, p. 57).

O desenvolvimento sustentável é um projeto social e político que aponta para o ordenamento ecológico e a descentralização territorial da produção, assim como para a diversificação dos tipos de desenvolvimento e dos

modos de vida das populações que habitam o planeta. Nesse sentido, oferece novos princípios aos processos de democratização da sociedade que induzem a participação direta das comunidades na apropriação e transformação de seus recursos ambientais.

Contudo, Carvalho (2012, p.24) chama atenção para o fato dessa opinião não ser consensual. Assim, a referida autora afirma que existem concepções duais acerca do termo sustentabilidade. Dessa forma, as empresas produtoras de insumos agrícolas e sementes modificadas entendem a agricultura sustentável de uma forma, enquanto as ONGs, movimentos sociais populares e grupos de intelectuais de outra, o que evidencia os conflitos entre os interesses políticos e econômicos. Segundo Ehlers (1995, s.p), [...] “a redução do uso de insumos industriais, a aplicação mais eficiente ou mesmo a substituição dos agroquímicos por insumos biológicos ou biotecnológicos seriam suficientes para a consolidação do novo paradigma”. Esse exemplo, conforme Hespanhol (2007a) demonstra como as empresas vinculadas ao pacote tecnológico, que incitaram o desenvolvimentismo industrial também no campo, associam a noção de agricultura sustentável ao padrão de modernização convencional.

Sachs (2008) alerta para o fato de que o desenvolvimento sustentável é, evidentemente, incompatível com o jogo sem restrições das forças do mercado fixadas às taxas de lucro e à eficiência da alocação de recursos. Para o autor o termo sustentável limita-se à busca pela engenharia entre os problemas inerentes do capitalismo, como a pobreza e a degradação da natureza e restringe-se assim ao campo da retórica, pois “não há desenvolvimento sem sustentabilidade; não há sustentabilidade sem desenvolvimento” (SACHS, 2000, p. 44).

Para além da incorporação da ideia de sustentável, outros termos também vêm sendo associados ao conceito de desenvolvimento, com o objetivo de melhor especificá-lo e de desvinculá-lo de abordagens economicistas e desenvolvimentistas. Um exemplo disso é a incorporação da expressão local (CARVALHO, 2012, p. 25).

Segundo, Buarque (2002, p. 25), o desenvolvimento local apresenta o enfoque direcionado à escala da comunidade, do município ou da microrregião, [...] “pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”. Para o Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento - PNUD (1995), esse tipo de desenvolvimento pressupõe o aproveitamento das oportunidades e capacidades locais, a participação dos atores sociais, econômicos, políticos, privados e públicos, caracterizando-se como um processo que dinamiza as potencialidades e articula soluções no lugar.

Martins (2002, p.53) aponta que, na Europa, o Comitê Econômico e Social das Comunidades Europeias (COMITÊ, 1995) concebe o desenvolvimento local como um processo de reativação da economia e de dinamização de uma sociedade local, com base no aproveitamento ótimo dos recursos endógenos, objetivando o crescimento da economia, a criação de emprego e a melhoria da qualidade de vida. Neste caso, observa-se uma clara preocupação com a geração de emprego e renda, que tem sido a tônica na Europa, aparecendo de forma contundente também no Brasil. Dowbor (1996), por exemplo, após admitir que o desenvolvimento local não deve ser apenas pensado por uma “lógica economicista”, afirma que tal estratégia de ação de base local, na atualidade econômica e social do Brasil, deve considerar o “problema da necessidade da geração de emprego e renda”.

De acordo com Cunha (2007, p.50), o desenvolvimento local tem sido visualizado pelos empreendedores locais, políticas e ações de Estado, privadas e públicas como a oportunidade do estabelecimento de novas oportunidades socioeconômicas, fortalecendo parcerias integradas entre poderes institucionais e da sociedade civil. Além disso, o desenvolvimento local, para o referido autor, ao abordar processos endógenos ressalta as raízes histórico-geográficas e comportamentos oriundos do passado quase que naturalmente “[...] e a interação homem/natureza ou, melhor, sociedade/natureza, ganha em importância, não obstante ser esse um aspecto negligenciado nas ciências humanas e sociais” (CUNHA, 2007, p.52).

No entanto, Silva (2001, p.46) destaca que o enfoque do desenvolvimento local pressupõe que haja um mínimo de organização social para que os diferentes sujeitos sociais possam ser os reais protagonistas dos processos de transformação de seus lugares. Mas essa organização nem sempre existe em nível local, e quando existe, [...] “está restrita àqueles “velhos” atores sociais responsáveis, em última instância, pelo próprio subdesenvolvimento do local”. Nesse sentido, o autor afirma que se pode dizer que o desenvolvimento local sustentável precisa ser também entendido como desenvolvimento político no sentido de permitir uma melhor

representação dos diversos atores, especialmente daqueles segmentos majoritários e que quase sempre são excluídos do processo pelas elites locais.

Nota-se o caráter especialmente econômico que a dinâmica do desenvolvimento local pressupõe, o que demonstra sua fragilidade enquanto a sua possibilidade de alternativa ao desenvolvimentismo. Segundo Carvalho (2012, p.27) alterou-se a escala enfocada, todavia a essência do processo de especulação e exploração dos ambientes permanece. O desenvolvimento local possui diferentes vertentes que se associam e se complementam, como o sustentável e o territorial. Esses conceitos somam-se, compartilham e se fundem, aprofundando as especificidades do processo, porém também tornam o tema mais complexo, amplo e repleto de contradições.

Nesse sentido, nos últimos anos, principalmente a partir da década de 1990, no Brasil, ampliaram-se os estudos sobre o conceito de território, abordagem territorial, territorialidade, territorialização, desterritorialização e reterritorialização. Desde então surgiram diversas leituras sobre o tema envolvendo novos elementos. Entretanto, mesmo na Geografia muitas vezes a concepção dada ao território está estritamente ligada a uma abordagem naturalista, associada ao território físico, enquanto base de sobrevivência (CARVALHO, 2012, p.27).

Contudo, existem concepções sobre território que o atrelam à noção de poder. Assim, Raffestin (1993) define o território a partir das relações de poder, enquanto espaço onde se projetou um trabalho seja energia e informação, e que por consequência, revela relações marcadas pelo poder. Para o autor, o poder está presente em todas as relações sociais e é inerente a qualquer comunidade política.

Dessa forma, na efetivação do território as relações de poder são partes que não podem ser negligenciadas, “o território é a cena do poder e o lugar de todas as relações, mas sem a população, ele se resume a apenas uma potencialidade” (RAFFESTIN, 1993, p.58).

Os territórios, segundo Souza (2005, p.86) são os espaços fundamentalmente determinados e delimitados por e a partir das relações de poder, que definem, assim, um limite (alteridade) e que operam sobre um substrato referencial. Em suma, o território é definido por relações sociais e, portanto, pode estar referenciado a formas jurídico-políticas – exemplo clássico de um Estado-nação –, culturais – de uma associação de bairro dentro de uma cidade – e/ou econômicas – de uma grande empresa.

O território será um campo de força, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre o “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders). Vários tipos de organização espaço-temporal, de redes de relações, podem surgir diante de nossos olhos, sem que haja uma superposição tão absoluta entre o espaço concreto com os seus atributos matérias e o território enquanto campo de força (SOUZA, 2005, p.86).

Essas relações de poder, assim como a delimitação dos territórios, podem sobrepor-se, coexistindo sobre o mesmo substrato material, ao mesmo tempo e na mesma escala ou em escalas diferentes, compondo o que o autor denomina de territorialidades flexíveis.

Outra característica dos territórios está no fato de serem dinâmicos. Enquanto relações sociais projetadas no espaço, os territórios podem desaparecer mesmo que os espaços correspondentes (formas) continuem inalterados. Esta situação sugere a existência de territorialidades flexíveis, que podem ser territórios cíclicos, que se apresentam periodicamente ou sazonalmente ou podem ser territórios móveis (SACK, 1986, p. 56).

No território da favela, como exemplifica Souza (2005, p.91-92), é possível coexistir, apropriando-se desse espaço, o tráfico de drogas como também do jogo do bicho. Nesse sentido, Schneider (2005, p.105) afirma que este são territórios de baixa definição, que são espaços caracterizados pela superposição de diferentes territórios em um mesmo espaço, o que pode provocar o surgimento de relações de poder adicionais e, até mesmo, novos territórios.

Outra forma de compreender os territórios refere-se a sua continuidade e descontinuidade, que interfere na sua forma de espacialização.

O território descontínuo associa-se a um nível de tratamento onde, aparecendo os nós como pontos adimensionais não se coloca evidentemente a questão de investigar a estrutura interna desses nós, ao passo que, à escala do território contínuo que é uma superfície e não um ponto, a estrutura espacial interna precisa ser considerada. Ocorre que, como cada nó de um território descontínuo é, concretamente e a luz de outra escala de análise, uma figura bidimensional, um espaço, ele mesmo um território (uma favela territorializada por uma organização criminosa), temos que cada território descontínuo é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais território contínuos (SOUZA, 2005, p. 93).

Os territórios contínuos são aqueles que possuem contiguidade espacial, os mais usuais, enquanto os territórios descontínuos são os que não possuem uma

contiguidade espacial. Alguns autores denominam estes de rede ou território-rede; em termos gráficos, os territórios contínuos poderiam ser caracterizados por superfícies e os descontínuos por pontos. Nos territórios descontínuos são apresentados espaços em diferentes escalas ou níveis de análise. Isto é, um território contínuo é um conjunto de pontos em rede numa escala determinada, no qual cada ponto representa um território contínuo, com forma e estrutura próprias e numa escala de menor dimensão. Nesse sentido, pode-se tomar, como exemplo, uma grande empresa ou uma cooperativa agrícola que teriam diversas ramificações (filiais para o caso da empresa e, no outro caso, propriedades rurais da cooperativa) subordinadas, em diferentes graus, à sede central (SCHNEIDER, 2005, p. 105).

Os territórios contínuos também são conhecidos como territórios-zona e os descontínuos territórios em rede ou territórios-rede. De acordo com Hasbaert (2005) os territórios-rede extrapolam as fronteiras direcionando fluxos e redefinindo escalas, [...] “dentro dessas novas articulações espaciais em rede surgem territórios-rede flexíveis onde o que importa é ter acesso, ou aos meios que possibilitem a maior mobilidade física dentro da(s) rede(s), ou aos pontos de conexão que permitam “jogar” com as múltiplas modalidades de território existentes, criando a partir daí uma nova (multi)territorialidade” (HASBAERT, 2005, p.67-87).

Segundo o referido autor as redes podem interferir nos territórios, formando os territórios-redes, as redes de territórios ou ainda comportando-se como elemento, característica de formação ou da estrutura de algum território. Nesse sentido, as redes podem agir enquanto articuladoras do território como também desarticuladoras a serviço da desterritorialização.

Hasbaert (2004) reúne as muitas abordagens conceituais sobre o território em três vertentes básicas: a política ou jurídico-política, em que o território é considerado como espaço controlado por um determinado poder, às vezes, relativo ao poder do Estado (institucional); a cultural ou simbólico-cultural, em que o território é visto como um produto da apropriação simbólica de uma coletividade; e a econômica, na qual o território serve como fonte de recursos (dimensão espacial das relações econômicas). Portanto, segundo Carvalho (2012, p.29), visando construir uma proposta integradora que considera as dimensões cultural, econômica, natural e política combinadas, o autor defende que assim como o espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder,

do poder mais material das relações econômicas-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural.

Portanto, todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois nele se exerce domínio tanto para realizar “funções” quanto para produzir “significados”.

O território é funcional a começar pelo território como recurso, seja como proteção ou abrigo (“lar” para o nosso repouso), seja como fonte de “recursos naturais” – “matérias-primas” que variam em importância de acordo com o(s) modelo(s) de sociedade(s) vigente(s) (como é o caso do petróleo no atual modelo energético capitalista) (HAESBAERT, 2005, p.6776).

Saquet (2007) considera o espaço geográfico uma composição de diversos territórios, que influenciam o espaço e são influenciados por ele em uma relação dialética e contínua, em que espaço e território estão ligados, entrelaçados, pois o último é fruto da dinâmica socioespacial. Numa perspectiva multidimensional, multiescalar e (i)material o autor define que o território

[...] significa natureza e sociedade; economia, política e cultura; ideia e matéria; identidade e representações; apropriação, dominação e controle; descontinuidades; conexão e redes; domínio e subordinação; degradação e proteção ambiental, terra, formas espaciais e relações de poder; diversidade e unidade. Isso significa a existência de interações de interpretações *no* e *do* processo de territorialização, que envolvem e são envolvidas por processos sociais semelhantes e diferentes, nos mesmos ou em distintos momentos e lugares, centradas na conjugação, paradoxal, de descontinuidades, de desigualdades, diferenças e traços comuns. Cada combinação específica de cada relação espaço tempo é produto, acompanha e condiciona os fenômenos e processos territoriais (SAQUET, 2007, p. 24).

Nesse sentido, Saquet (2007, p.25) afirma que é necessário compreender e redimensionar as relações de poder, as quais produzem territorialidades que são vividas, sentidas e às vezes percebidas e compreendidas diferentemente. Nessa perspectiva o autor buscou fundamentar uma abordagem territorial, com vistas à promoção de projetos de desenvolvimento que consideram a maioria da população, com saúde de qualidade, educação, lazer, habitação, ou seja, novos elementos societários e um novo arranjo territorial, com autogestão e autonomia para os sujeitos. Assim, o território é visto tanto como um meio como uma condição de possibilidades para as ações estratégicas de desenvolvimento. “Dessa forma, a gestão dos territórios associa-se a ótica dos usos do território, isto é das formas que

o poder econômico e político, ao apropriar-se do território, faz dos recursos territoriais” (RÜCKERT, 2010, p. 19).

Assim sendo, para Schneider (2005) o território vem assumindo, entre as ações públicas de desenvolvimento um caráter funcional, que por consequência acaba por pragmatizar as concepções teórico-filosóficas que abrangem as discussões sobre os conceitos de território e poder. Referente ao seu conteúdo,

[...] uso instrumental e prático não requer estas prerrogativas e, por isso, 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. Nesse sentido, é comum que o território perca seu sentido heurístico e conceitual e passe a ser utilizado como sinônimo de espaço ou região, conforme o caso (SCHNEIDER, 2005, p. 107).

Contudo, Carvalho (2012, p.30) chama a atenção para o fato de que negando a historicidade do conceito e seu aprofundamento teórico, corre-se o risco de executar formulações teóricas equivocadas. No entanto, entende-se que esta concepção funcional do território visa facilitar sua aplicabilidade, que contribui para compreender

[...] melhor a heterogeneidade e a complexidade do mundo real fragmentado do Estado nacional, suas características culturais e ambientais específicas, seus atores sociais e sua mobilização em torno de projetos que garantam o acesso a recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e social. A criação de um território depende de como a comunidade se organiza em termos políticos e societários, e de como constrói as instituições democráticas, que impulsionam estratégias de alcance das finalidades em forma de projeto comum. É apenas nesse caso que o território é mais que um promotor de ativos e recursos específicos, é o principal agente coletivo do desenvolvimento (PIRES, 2007, p. 63).

Nesta perspectiva, o território, passa a ser constituído, visando ao desenvolvimento, possui função atuante e deixa de ser concebido como resultado. Este é produto ativo do esforço da construção social articulada ao espaço abstrato e material, a partir de proximidades entre diferentes atores que possuem ancoragem geográfica estabelecida, conforme Pires (2007, p. 63) para engendrar recursos que apontem resoluções inéditas. Portanto, ao território dado como funcional cabe a coordenação de ações entre os atores sociais.

Nesse sentido, segundo Carvalho (2012, p.31) por meio das estratégias dos atores, o território funciona como articulador de ordens e normas que regulam o

espaço geográfico, através de proximidades organizativas formuladas a partir do processo de construção do ator coletivo local, esse agregado territorialmente por sujeitos participantes.

Neste caso, o espaço não é um simples suporte, mas ele se torna território, o ponto de reencontro dos atores do desenvolvimento, o lugar onde se organizam formas de cooperação entre empresas, onde se decide a divisão social do trabalho, enfim, “o lugar de reencontro entre as formas de mercado e as formas de regulação social”. O território torna-se um componente permanente do desenvolvimento. (SCHNEIDER, 2005, p. 108).

Schneider (2005, p.108) afirma que o espaço-território desempenha o papel de uma variável explicativa no desenvolvimento porque o espaço cessa de ser apenas um suporte aparente e torna-se um elemento de organização produtiva que vai influir nas estratégias dos atores individuais e das firmas. Nesse sentido,

[...] do ponto de vista material e produtivo os territórios, assumem o caráter de sistemas produtivos locais (podendo receber também outras denominações como *millieux* ou atmosferas) que territorializam o lugar em que transcorre uma pluralidade de formas de justificação da ação humana (reciprocidade, cooperação, concorrência, disputa, etc). Neste sentido, os territórios não possuem apenas uma dimensão econômica e material, mas também cultural e cognitiva e, neste sentido, são um resultado, pois “constituem-se em espaços particulares que permitem operar uma mediação entre o indivíduo e o exterior” (PECQUEUR, 1992, p.84 apud SCHNEIDER, 2005, p.108).

Desta forma, o território passa a ser compreendido como a categoria espacial que possibilita a formulação de alternativas para o processo de desenvolvimento fundamentado na preocupação com as diferentes dimensões do espaço (natureza, sociedade, economia e política), a forma de apropriação e a capacidade de mobilização local.

3.2 Desenvolvimento territorial

O período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970 foi marcado pela grande expansão da economia mundial e expressiva atuação do Estado na coordenação, regulação e estímulo às atividades produtivas. Neste período, a ação do Estado se deu por meio do planejamento centralizado, com preocupações essencialmente econômicas e sem a participação

da população envolvida. O planejamento regional foi caracterizado pelo seu perfil tecnicista e monodisciplinar (economia) (HESPANHOL, 2008, p.375-376).

Nesse contexto, a disputa entre dois sistemas econômicos (capitalismo e socialismo) estimulou os governos de países desenvolvidos a estabelecerem o planejamento macroeconômico e setorial e a estimularem à dinamização de regiões deprimidas. De acordo com Hespanhol (2008, p.376),

O perfil keynesiano das políticas públicas e o bom desempenho da economia, entre o final da II guerra e o início dos anos 1970, propiciaram a melhoria do padrão de vida da população dos países desenvolvidos, sendo instituído o chamado *Welfare State* (Estado do bem estar social). Nos países desenvolvidos, no período em apreço, se atingiu quase o pleno emprego e as conquistas dos trabalhadores foram significativas. Nos países subdesenvolvidos, a intervenção do Estado também foi significativa no mesmo período, mas ela se deu mais para complementar a ação do capital privado do que para prover a população com os serviços públicos básicos, diferentemente, portanto, do que ocorreu nos países desenvolvidos.

Em 1973, “depois do primeiro choque do petróleo, as perspectivas keynesianas perderam força nos países desenvolvidos e, desde então, houve o enfraquecimento dos Estados e o fortalecimento do liberalismo econômico nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos”. A partir de então,

[...] os postulados neoliberais tornaram-se hegemônicos. Os organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD – Banco Mundial) passaram a apresentar e a impor medidas de cunho neoliberal para controlar a inflação, estabilizar as economias e superar as recorrentes crises em países subdesenvolvidos (HESPANHOL, 2008, p.377).

Para Castro (1991, p. 14), “a crescente interdependência e simultânea exacerbação da competição oligopólica internacional desestruturou os fundamentos da concepção, até então vigente, de planejamento e de intervenção do Estado”. Nesse período, o Fundo Monetário Internacional - FMI passou a interferir diretamente na gestão da política econômica de muitos países subdesenvolvidos, especialmente na primeira metade dos anos 1980, em decorrência do aprofundamento da crise econômica. No caso brasileiro, em um primeiro momento, o FMI fez intervenções de cunho recessivo, buscando frear o consumo para reduzir a inflação.

No final dos anos 1980 e, principalmente, no decorrer da década de 1990, o FMI e o Banco Mundial passaram a impor a vários países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil, à abertura dos seus mercados, o controle dos gastos públicos, a privatização de empresas estatais e a concessão da exploração de serviços públicos básicos à iniciativa privada, por meio da implementação de um receituário neoliberal que ficou conhecido como “Consenso de Washington”.

Entretanto, segundo Hespanhol (2008, p.378), as medidas neoliberais aplicadas não atingiram os resultados apregoados pelos organismos internacionais em termos de dinamização da economia e de redução da pobreza. Essa conjuntura de enfraquecimento da ação do Estado fez com que fosse atribuída às comunidades regionais a responsabilidade pela promoção do seu próprio processo de desenvolvimento.

Dessa forma, com base em experiências específicas, ocorridas a partir dos anos 1970, difundiu-se, em nível internacional, a ideia do surgimento de um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de “globalização” e fundamentado numa nova forma de organização da economia e da sociedade – flexível e descentralizada.

Contrastando com a visão hegemônica liberal, surgiram visões e experiências alternativas de desenvolvimento territorial. Experiências que, mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante “global”, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais (MENDONÇA; ORTEGA, 2005, p.2).

A experiência¹⁸ da chamada “*Terceira Itália*”¹⁹ tornou-se referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo. A partir dessa e de outras experiências bem sucedidas, organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial,

¹⁸ Na Europa, desde os anos 1970, deu-se um forte movimento em direção a adoção da abordagem territorial em projetos de desenvolvimento, principalmente em países como a França e a Itália. Neste último, segundo Saquet e Sposito (2008), destaca-se a experiência da denominada “Terceira Itália”, que se estabeleceu através da contribuição dos estudos de Arnaldo Bagnasco (1977), os quais fundamentaram a teorização e as políticas a cerca do desenvolvimento territorial.

¹⁹ Refere-se ao caso da grande prosperidade da região da Terceira Itália, que posteriormente consolidou-se como paradigmático na literatura acerca do desenvolvimento, justamente em função desta ser uma região outrora pobre em que a superação da pobreza ocorre por meio de um esforço coletivo da própria comunidade. O Estudo de caso da Terceira Itália serviu para o levantamento de algumas hipóteses acerca da superação da condição de atraso. Dentre as hipóteses mais importantes, cita-se o caso da capacidade de organização e articulação da sociedade civil junto ao Estado, a fim de fazer valer suas demandas.

também passaram a incentivar as estratégias de desenvolvimento territorial, recomendando aos Estados nacionais a constituição de arranjos sócio-produtivos territoriais como forma de construção de estratégias de desenvolvimento autônomo e endógeno.

No cenário internacional, as experiências de desenvolvimento territorial mais relevantes estão em geral associadas à dinâmica do espaço rural. As experiências de desenvolvimento local associadas aos espaços rurais “passaram a receber a abordagem territorial, em virtude de reconhecerem o caráter multifuncional dos espaços rurais; de serem estabelecidas com base nas co-relações de forças existentes nos territórios; e; por valorizarem a participação dos atores sociais” (HESPANHOL, 2008, p.378).

Dessa forma, destaca-se o programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER²⁰), implantado na União Europeia (UE), e executado em três etapas desde 1991 até 2006. Segundo Hespanhol (2008, p.378) o programa foi lançado com o objetivo de dinamizar os espaços rurais a partir do financiamento de projetos inovadores, elaborados por atores públicos e privados locais, com a perspectiva da instituição da abordagem ascendente, sendo, este a principal referência de programas territoriais de desenvolvimento. Conforme o referido autor,

Os projetos LEADER se voltaram preferencialmente ao melhor aproveitamento dos conhecimentos tradicionais, a valorização dos patrimônios culturais e naturais, a implantação de infra-estrutura para a melhoria da qualidade de vida da população rural, a atração de empresas e população para as zonas rurais e o aprimoramento e agregação de valor aos produtos locais. O Programa apresentou boa receptividade e se expandiu ao longo do tempo, sendo que atualmente se encontra na quarta edição (HESPANHOL, 2008, p.378).

De acordo com Carvalho (2012, p.32) outro exemplo de construção teórico-metodológica que vem influenciando a abordagem do desenvolvimento e fundamentando seu vínculo com o território é o conteúdo expresso pelo Sistema

²⁰ Segundo Hespanhol (2008, p.379) a primeira edição do programa (LEADER I) foi realizada entre os anos de 1991 e 1994, contou com aportes financeiros da ordem de 417 milhões de Euros, sendo financiados 217 projetos. Na segunda edição (LEADER II), realizada entre os anos de 1995 e 1999, foram investidos 1,75 bilhão de euros e apoiados 906 projetos. Na terceira edição do programa (LEADER+) executada entre os anos 2000 e 2006 foram alocados 2,02 bilhões de euros e financiados 893 projetos. A partir do ano de 1999 o programa passou a reconhecer e a destinar recursos de maneira diferenciada à garantia agrícola (mercado) e ao desenvolvimento rural, por meio do estabelecimento de dois pilares: o primeiro vinculado à política de mercado, e o segundo, ligado ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais.

Local Territorial (SLOT), aporte constituído pelo grupo de Turim - Itália e coordenado por Giuseppe Dematteis. Esse sistema orienta a operacionalização do modelo territorial de desenvolvimento, subsidiando a aplicação de programas e políticas.

Segundo Hespanhol (2014, p.06), desde então, expressões como desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno e desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) ganharam importância no meio acadêmico e nos organismos multilaterais, passando a figurar nos documentos referentes às políticas públicas de vários países. Em face das experiências de desenvolvimento local de países desenvolvidos, os organismos multilaterais, especialmente, o Banco Mundial passaram a condicionar os seus financiamentos à adoção da perspectiva territorial nos projetos de desenvolvimento rural e territorial.

A abordagem territorial, concebida com base na realidade de países desenvolvidos, foi incorporada ao ideário das políticas públicas de vários países subdesenvolvidos. No caso da América Latina, a Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), passou a estimular o desenvolvimento rural sustentável na perspectiva da valorização dos atributos do território (HESPANHOL, 2014, p.6).

É importante ressaltar que os organismos internacionais passaram a valorizar a abordagem territorial e a exigir que países subdesenvolvidos adotassem estas estratégias de desenvolvimento, moldadas nas experiências internacionais, sem levar em consideração as grandes diferenças existentes entre as respectivas realidades. Para Hespanhol (2008, p.380) “os níveis de desigualdade social e regional são enormes e a prática da participação é pouco expressiva na maioria dos países subdesenvolvidos, o que dificulta a implementação de estratégias de desenvolvimento ascendentes”.

De fato, existe certa apropriação da concepção de desenvolvimento territorial pelo sistema capitalista utilizando-o como instrumento de expansão e sofisticação deste modo de produção na sua fase mais atual, pós-fordista, neoliberal, da produção flexível e descentralizada. Nesse sentido, os lugares são explorados por meio de suas potencialidades, uma vez que, segundo Santos (2007, p.230) é nesses que a globalização acontece. Para o autor, a ordem global busca impor, a todos os lugares, uma única racionalidade. E os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade. Assim,

A ordem global serve-se de uma população esparsa de objetos regidos por essa lei única que os constitui em sistema. A ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação. A ordem global é "desterritorializada", no sentido de que separa o centro da ação e a sede da ação. Seu "espaço", movediço e inconstante, é formado de pontos, cuja existência funcional é dependente de fatores externos. A ordem local, que "reterritorializa", é a do espaço banal, espaço irredutível porque reúne numa mesma lógica interna todos os seus elementos: homens, empresas, instituições, formas sociais e jurídicas e formas geográficas. O cotidiano imediato, localmente vivido, traço de união de todos esses dados, é a garantia da comunicação. Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente (SANTOS, 2007, p.230).

Fuini e Pires (2009) afirmam que para responder as demandas mundiais econômicas os lugares, territórios e regiões têm buscado estabelecer uma governança territorial que visa desenvolver iniciativas oriundas de contextos locais/regionais ancoradas em recursos específicos que buscam alavancar as vantagens competitivas locais aliadas à promoção de mudanças que conduzam ao bem-estar social da comunidade local. Tal concepção de desenvolvimento territorial está centralizada, sobretudo, no desenvolvimento econômico, que busca desenvolver novas formas de sustentar as relações desiguais. Para Santos (2007), essa competitividade entre os lugares além de preservar as desigualdades entre os homens tem fomentado a desigualdade entre os lugares.

O Mundo, porém, é apenas um conjunto de *possibilidades*, cuja efetivação depende das oportunidades oferecidas pelos lugares. O imperativo da competitividade exige que os lugares da ação sejam global e previamente escolhidos entre aqueles capazes de atribuir a uma dada produção uma produtividade maior. Nesse sentido, o exercício desta ou daquela ação passa a depender da existência, neste ou naquele lugar, das condições locais que garantam eficácia aos respectivos processos. Mas o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o "Mundo" necessita da mediação dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos. Num dado momento, o "Mundo" escolhe alguns lugares e rejeita outros e, nesse movimento, modifica o conjunto dos lugares, o espaço como um todo. É o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz (SANTOS, 2007, p. 231).

Nessa perspectiva, segundo Fuini e Pires (2009, p.34), a governança territorial tem a função de atuar buscando fomentar coordenações de agentes locais e instituições ancoradas em suas regiões e localidades com a intenção de definir novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que foram transferidos para os seus territórios. Esse tipo de governança está fortemente ligado

ao discurso do empreendedorismo que emerge das mudanças nas economias capitalistas após a recessão de 1973, e enfoca muito mais a economia política dos lugares do que realmente o território. Para Hespanhol (2008, p.389) o

[...] enfraquecimento do Estado provedor, de perfil keynesiano, nos países desenvolvidos, o aprofundamento do processo de globalização, a crescente descentralização político-administrativa e o fortalecimento das perspectivas econômicas neoliberais levaram ao repasse da responsabilidade pela promoção do desenvolvimento das mãos dos governos centrais para a escala local (HESPANHOL, 2008b, p. 389).

Rodrigues e Ferreira (2008, p.609) corroboram com essa afirmação, pois acrescentam que a estratégia de descentralizar as decisões ajuda inegavelmente a identificar os problemas mais relevantes das esferas locais. No entanto, favorece a um descomprometimento do governo central para com os problemas locais, passando estes a serem geridos pelas esferas administrativas locais, e relegando ao governo central menos gastos públicos nas ações de intervenção. O governo passa a ter um papel de menor intervenção e tornando-se um mediador no processo de interação dos atores sociais e as distintas esferas administrativas.

Dessa forma, para os referidos autores, o território passa a ser o palco dessas ações, tendo um caráter funcional, e não apenas sendo um conceito analítico. Porém, para Saquet (2007) a abordagem territorial parte do entendimento de que os territórios são determinados pelas ações locais e também forças externas tanto internacionais como nacionais ligadas principalmente à dinâmica econômica, política e cultural. Assim, os territórios, bem como a abordagem territorial, não podem ser concebidos de forma fragmentada. Segundo Rückert (2010, apud CARVALHO, 2012, p.35), as políticas territoriais são como campos de ações emanadas dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios, por isso esses não podem ser responsáveis pelo compromisso de arcar com as consequências e problemas produzidos em escalas macro territoriais nacionais e internacionais.

A abordagem territorial permite, sem modismo e denominações maquiadas, compreender elementos e questões, ritmos e processos da sociedade e da natureza exterior ao homem. O uso da abordagem enquanto suporte teórico-metodológico permite que os estudos geográficos reconheçam, simultaneamente, características fundamentais dos processos de apropriação, dominação e produção

do território assim como as relações de poder, as identidades simbólico-culturais (traços comuns), as contradições, as desigualdades (ritmos lentos e rápidos), as diferenças, as mudanças (descontinuidades), as permanências (continuidades), as redes de circulação, de comunicação e a natureza interior e exterior ao homem como genérico (biológica e socialmente) (SAQUET, 2009, p.73).

Carvalho (2012, p.35) afirma que abordagem multidimensional, relacional e processual do território desenvolvida em Saquet (2007 e 2009) reconhece a unidade dos tempos históricos e coexistentes as descontinuidades e continuidades, a unidade ideia-matéria que está nas relações espaço-tempo e que produzem as territorialidades. Nesse sentido, o autor busca delimitar alguns processos fundamentais do entendimento dos territórios que devem ser maximizados em favor da justiça social, da preservação da natureza, da distribuição das riquezas, da valorização dos saberes populares e da autonomia. Tais processos são assim definidos:

a) a relação espaço-tempo como movimento condicionante e inerente a formação de cada território através das processualidades históricas e relacional (transescalar, com redes e fluxos); b) a relação ideia-matéria, também como movimento e unidade; c) a heterogeneidade correlata e em unidade com os traços comuns e; d) a síntese dialética do homem como ser social (indivíduo) e natural ao mesmo tempo (SAQUET, 2009, p.74).

Esses processos podem ser apreendidos levando-se em conta: a) os atores sociais e suas ações e reações em forma de rede e multiescalares; b) as formas de apropriação que podem ser simbólicas, econômicas, políticas e culturais; c) as técnicas e tecnologias enquanto formas de mediação entre o homem e o espaço; d) as relações de poder e trabalho; e) os objetivos de cada atividade social; f) as descontinuidades e continuidades entendidas a partir da sobreposição de acontecimentos e tempos históricos; g) a natureza interior e exterior ao homem; h) as heterogeneidades e traços comuns e; i) os processos constantes de territorialização, desterritorialização e reterritorialização que são concomitantes e complementares (SAQUET, 2009, p.75).

A proposta de abordagem territorial do autor visa subsidiar a relação entre território e desenvolvimento territorial numa perspectiva humanística do desenvolvimento. Entretanto, para Saquet (2007), essa perspectiva não significa que o Estado, através das políticas públicas, deva afastar-se ou até mesmo ausentar-se das responsabilidades para com o desenvolvimento. De fato, as instâncias

territoriais e estatais devem estar articuladas, de forma dialética, em torno de projetos mais amplos de sociedade.

[...] o contexto nacional é uma escala relevante na definição e reelaboração coletiva de problemas, políticas, descontextualização e recontextualização de práticas. O quadro nacional é um contexto significativo de análise do desenvolvimento porque representa uma referência necessária na qual se inserem nas políticas locais. [...] as políticas de desenvolvimento local, desenhadas por atores locais para agir nos fatores locais podem interferir pouco no desenvolvimento se este não é sustentado por um quadro de referência nacional. É um processo transescalar que a partir do nível local fortalece a coesão territorial, valorizando as especificidades dos lugares e relações verticais entre os diferentes níveis institucionais (DANSERO, GIACCARIA E GOVERNA, 2009, p.65-66).

Para Saquet (2007, p.75), o território é condição essencial para o processo de desenvolvimento, sendo que este está sempre, de alguma forma, ligado à dimensão local do território, mas efetiva-se na relação entre o local e o universal. Dessa forma, “os planos e políticas de desenvolvimento devem ser aplicados a partir de uma geografia que reconheça as relações, ou seja, de uma geografia da territorialidade. Da territorialidade ativa, através da organização, planejamento, cooperação, participação e mobilização. Articulada politicamente e com capacidade de autogestão. Numa perspectiva libertária de uma sociedade de sujeitos autônomos, livres de sistemas autoritários” (DEMATTEIS, 1999 apud SAQUET, 2007, p.76).

É importante ressaltar que, segundo Brandão (2007, p.36) a abordagem territorial não se resume a localismos, ou seja, ela está comprometida com as múltiplas escalas entre o local e o global. Dessa forma, segundo o referido autor,

Se por um lado houve a revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, notadamente a local, por outro parece ter se consolidado uma visão cega, uma espécie de romantismo ou “pensamento único localista”. Verifica-se, assim, uma concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. É como se o local tudo pudesse, “dependendo de sua vontade de auto-impulso” para promover um virtuoso processo desenvolvimento (BRANDÃO, 2007, p.36).

Diante do exposto, o referido autor chama a atenção para o fato de que é necessário “discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p.

36). Nesse sentido, o autor critica as abordagens territoriais, que vem negando completamente questões estruturais e a natureza das hierarquias de geração e apropriação de riquezas, principalmente a do poder estatal.

Nesse sentido, Brandão propõe uma abordagem multiescalar do desenvolvimento, que trate dialeticamente as heterogeneidades estruturais, podendo ser concretizada, na prática, por meio da consolidação de um novo pacto federativo entre os níveis de governo. Assim, busca-se “articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes escalas político-administrativas” (p. 209), de forma que viabilize “modos de pensar e agir capazes de produzir efetivas transformações das estruturas sociais, em todas as escalas” (GOULART; VIEIRA; CARVALHO, 2005, p. 70).

Numa perspectiva de desenvolvimento territorial que se distancia do modelo neoliberal a necessidade multiescalar é possível, já que se sabe que o território sofre influências exógenas, até mesmo na formulação das suas relações de poder internas. Esse processo ocorre porque, antes de tudo a abordagem territorial é espacial e para essa a escala é primordial (CARVALHO, 2012, p.38). “Assim, o desenvolvimento territorial urge por uma organização que não descarta o Estado, ao contrário esta tende a potencializá-lo” [...] (SANTOS, 2011, p. 325).

Ressalta-se que a abordagem territorial que se atrela ao modelo neoliberal pressupõe a transformação do território/local em mercadoria global, desviando os limites colocados pelas escalas estruturais, com a intenção de desconstruí-los, como acontece com os Estados. Essa forma de desenvolvimento está fortemente ligada ao modelo economicista, e associada às reformulações capitalistas, assim, não resolve as questões de desigualdade.

Segundo Brandão (2007, p.200) na concepção de abordagem territorial que não desconsidera condições estruturais da sociedade está contida a necessidade de empoderamento das comunidades, que ocorre dentro de um processo pedagógico que melhora as condições de vida e fortalece a organização política no sentido de identificar os limites estruturais para enfrentá-los. Esse processo ocorre através da cooperação e da formação de redes de solidariedade que mobilizam as comunidades próximas, através da ação participativa, fomentando a dinamização de atores, de ideias, métodos e alternativas. É importante também destacar o aspecto da formação política e da apropriação das condições da realidade.

Assim, de acordo com Santos e Marschner (2008, p. 110), a proposta de abordagem territorial não é nenhuma política de radicalidade, e sim de readequação a lógica do mercado, a partir das características locais. Porém, essa abordagem acrescenta possibilidades, principalmente porque fortalece uma concepção espacial, que transcende a compartimentação das dimensões do desenvolvimento, este deixa de ter um caráter econômico ou social separadamente. Nessa perspectiva, o viés territorial do desenvolvimento compreende a “valorização das relações de poder e empoderamento; é multidimensional; multiescalar e, além disso, pressupõe uma análise multisetorial e dialética” (CARVALHO, 2012, p.39).

De fato, o campo teórico acerca do desenvolvimento territorial é vasto. Segundo Shneider (2004, p. 94) no Brasil, a discussão sobre o desenvolvimento territorial aproxima-se do debate acerca do desenvolvimento do meio rural, os trabalhos de alguns estudiosos voltam suas questões, principalmente, para quatro elementos-chave a partir dos quais se preconiza o debate sobre o desenvolvimento rural: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental.

O debate sobre o desenvolvimento no meio rural brasileiro tem uma tendência convergente em torno da preocupação constante no que se refere à noção de território. Nesse sentido, Shneider (2004, p. 95) afirma que, entre os estudiosos há certo consenso de que esta talvez seja a unidade de referência mais adequada para se estudar e analisar os processos gerais de reestruturação societários e seus impactos no meio rural brasileiro. Tal discussão faz emergir no meio acadêmico e nas agências governamentais um fecundo debate acerca do desenvolvimento rural na perspectiva territorial.

3.3 O desenvolvimento territorial rural no contexto brasileiro

A compreensão acerca do desenvolvimento do espaço rural não pode ser descontextualizada da realidade em geral, pois envolve questões amplas da sociedade. No entanto, é necessário ressaltar as especificidades do processo de desenvolvimento no campo, levando em consideração tanto sua historicidade, quanto as transformações recentes, que permitem reconhecer suas heterogeneidades.

De fato, o meio rural brasileiro é permeado por disparidades e contradições. Segundo Hespanhol (2007), novas dinâmicas vêm se instalando no campo, conhecidas também por novas ruralidades, instalando diferentes atividades como as não agrícolas. Como exemplo citam-se os estabelecimentos que promovem o turismo rural, como hotéis, pesque-pagues, restaurantes, sítios de lazer, etc. Nessa perspectiva,

A sociedade brasileira parece ter hoje um olhar novo sobre o meio rural. Visto sempre como a fonte de problemas –desenraizamento, miséria, isolamento, currais eleitorais etc– surgem, aqui e ali, indícios de que o meio rural é percebido igualmente como portador de “soluções”. Esta percepção positiva crescente, real ou imaginária, encontra no meio rural alternativas para o problema do emprego (reivindicação pela terra, inclusive dos que dela haviam sido expulsos), para a melhoria da qualidade de vida, através de contatos mais diretos e intensos com a natureza, de forma intermitente (turismo rural) ou permanente (residência rural) (WANDERLEY, 2001, p.31)

Hespanhol (2007) afirma que o envelhecimento populacional, o aumento da expressividade da aposentadoria rural, da eletrificação e do nível de instrução da população no campo também vem determinando novas características tanto culturais como econômicas. No entanto, é importante frisar que estas mudanças têm dinâmicas bem diferenciadas regionalmente. Assim, não se pode perder de vista o profundo quadro de pobreza e desigualdades em que se encontram, sobretudo, os estados do norte e nordeste brasileiro. Essa heterogeneidade pode ser constatada quando se observa a existência de regiões com forte dinâmica econômica ao lado de outras fortemente atrasadas, embora ambas tenham recursos naturais semelhantes.

A heterogeneidade não decorre apenas (e nem principalmente) de padrões tecnológicos supostamente excludentes, mas também da combinação de um grande número de situações e fatores. A heterogeneidade se manifesta tanto em condicionantes institucionais atuais quanto em expectativas quanto ao futuro, e em diversas regiões. Estende-se da região amazônica, cada vez mais blindada normativamente, em virtude dos imperativos ambientais, ao Nordeste rural. No Nordeste rural, a produção vai sendo igualmente engessada, tanto pela fragmentação extrema na posse da terra e condições inclementes de produção, que tendem a agravar-se com as mudanças climáticas, quanto pelo potencial esvaziamento demográfico do meio rural em face dos níveis de pobreza (em comparação com as oportunidades de emprego urbano) (GONÇALVES; GONÇALVES, 2013, p.45).

Essa visível heterogeneidade estrutural, decorrente e caracterizada por distintas dinâmicas econômicas e sociais, exige uma igualmente diferenciada ação governamental. Dessa forma, Hespanhol (2007b) aponta que as políticas de

desenvolvimento rural necessitam levar em conta os novos e diversos fenômenos que vêm ocupando o mundo rural, superando concepções extremamente setorializadas ou fomentadoras da dicotomia entre campo/cidade.

Contudo, no Brasil as políticas de desenvolvimento direcionadas ao meio rural são marcadas pelo viés economicista/desenvolvimentista sendo profundamente limitadas ao setor agrícola produtivo. Carvalho (2012, p.44) afirma que em geral, essas características das políticas direcionadas ao desenvolvimento do meio rural são herança da estrutura que se dirigiu ao campo durante o período de modernização da agricultura que esteve intensamente associada ao crescimento econômico. No Brasil, a “industrialização da agricultura” é entendida “como a adaptação dos processos produtivos da indústria de transformação aos processos produtivos do setor agropecuário” (SZMRECSÁNYI, 1990, p. 72).

No contexto brasileiro, segundo Carvalho (2012, p.47), ao contrário dos processos históricos ocorridos na formação do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos, alcançou-se a industrialização sem a necessidade de alteração da estrutura fundiária altamente concentrada e com o auxílio significativo da intervenção estatal que permitiu o fortalecimento da presença de corporações nacionais e transnacionais na agricultura. De acordo com Fabrini (2010), esse processo caracterizou a implantação de medidas neoliberais no campo que estão relacionadas ao processo de modernização da agricultura que se iniciou em meados da década de 1960 e se concretizou com a integração entre agricultura e indústria através dos complexos agroindustriais. Esse processo foi responsável pela intensificação da expansão das relações capitalistas de produção no campo.

A industrialização da agricultura é, pois, uma necessidade da própria acumulação do capital. Historicamente, essa industrialização é o resultado de dois processos: a destruição da economia natural, na medida em que vão sendo retirados os componentes que asseguravam a “harmonia” da produção baseada na relação Homem-Natureza; e a recomposição de uma nova “harmonia” (também permeada de contradições), baseada no conhecimento científico e no controle cada vez maior da Natureza, perseguindo-se a possibilidade de reprodução artificial das condições naturais da produção agrícola. (SILVA, 1998, p.04).

No que se refere à estrutura fundiária, “a expansão das relações capitalistas expressa na modernização e unificação da agricultura e indústria fez aumentar a concentração da terra” (FABRINI, 2010, p. 58). O processo de modernização da agricultura e a incorporação de novas terras à dinâmica capitalista

provocaram a expulsão e expropriação de indígenas, quilombolas, pequenos proprietários, etc. de suas terras.

Carvalho (2012, p.48) chama a atenção para o fato de que o desenvolvimento da agricultura capitalista influencia de forma diferenciada a realidade dos principais territórios rurais do Brasil, o da agricultura familiar e o da agricultura de negócio - o agronegócio, sendo esses territórios definidos entre patronais e familiares.

[...] no Brasil existem historicamente duas vias de desenvolvimento agrário: a linha do latifúndio, que se transformou nas grandes empresas capitalistas que concentram terras e capital. E a linha da pequena exploração de caráter camponês familiar independente que, devido à intensificação dinâmica do mercado interno, aumenta seu grau de mercantilização. Varia desde a economia camponesa com nível significativo de produção artesanal de seus bens de produção e autoconsumo e a economia estritamente familiar, de caráter mercantilista, ou seja, que vende tudo que produz e compra tudo que necessita. Em geral, tem sido um modo de produção subordinada em várias formações sociais, através da história (GORENDER, 1994, p.45).

Entre os territórios do agronegócio e da agricultura familiar são desenvolvidas diferentes formas de organização do espaço, do trabalho e das relações sociais e se enfrentam constantemente. Compõem diferentes modelos de desenvolvimento que, segundo Fernandes (2008), comportam três tipos de paisagens: a do território do agronegócio, em grande escala, homogeneizada, monocultora, despovoada e destinada à exportação; a do território camponês, em pequena escala, heterogênea, povoada, policultora e envolvida com o desenvolvimento local, regional e nacional, principalmente em relação à produção de alimentos; e a paisagem do território camponês monopolizado pelo agronegócio que se distingue pela escala e homogeneidade da paisagem geográfica, caracterizado pelo trabalho subalternizado e controle tecnológico das *commodities* que se utilizam dos territórios camponeses.

A imagem do agronegócio foi construída para renovar a imagem da agricultura capitalista, para modernizá-la. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias. Da escravidão à colheiteira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade da terra se intensifica e a destruição do campesinato aumenta (FERNANDES, 2008, p.47).

Dessa forma, de acordo com Tonneau e Teixeira (2002, p. 295-296), esse modelo da modernização conservadora, que inspirou as políticas agrícolas desde o final dos anos 1960, é cada vez mais criticado. Os autores acima citados afirmam que tais críticas podem ser agrupadas em três conjuntos principais: as críticas econômicas com a queda dos preços, o aumento dos custos dos fatores de produção e a redução do ritmo de incorporações de inovações; as críticas ecológicas com o crescimento da quantidade de efluentes lançados ao meio ambiente e dos problemas ligados à sanidade e securização da alimentação; as críticas sociais, desde muito expressas, pois o processo de modernização da agricultura foi também sinônimo de exclusão social.

Destaca-se que estas críticas demonstram em grande medida um questionamento do apoio público ao setor comercial da agricultura. Assim, “o custo dos subsídios e das transferências diretas e indiretas é extremamente elevado. Diante dessas críticas, desde a metade dos anos 1990 o governo brasileiro optou pelo desenvolvimento de uma política dual” (TONNEAU; TEIXEIRA, 2002, p.296). Essa política por um lado, tem como objetivo principal manter a competitividade do setor comercial da atividade, notadamente das empresas. Por outro lado, a partir de 1993, torna-se oficialmente encarregado pela promoção da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar, desta feita, reconhecida enquanto tal pelas políticas públicas.

No contexto de agravamento da pobreza, das desigualdades e dos problemas ambientais, que são os impactos causados pelo modelo de desenvolvimento economicista prevalecente no meio rural, emergiram as discussões sobre novas estratégias de desenvolvimento rural, tais como desenvolvimento rural sustentável, local e territorial.

Dessa forma, segundo Navarro (2001, p.89) a ideia de sustentabilidade nasceu da crescente percepção acerca dos impactos ambientais do padrão civilizatório acelerado após a Segunda Guerra, cujas evidências empíricas multiplicaram-se a partir da década de 1970. Neste sentido, o componente “sustentável” da expressão refere-se exclusivamente ao plano ambiental, indicando a necessidade de as estratégias de desenvolvimento rural incorporarem uma apropriada compreensão das chamadas “dimensões ambientais”.

Contudo, mais recentemente, amplia-se o debate em torno de projetos e políticas fundamentadas na abordagem territorial rural. Assim,

[...] “nova política” pretende “promover o desenvolvimento sócioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais”, espaços estes que compreendem pequenos e médios centros urbanos. Em termos estratégicos as ações visam a expansão e fortalecimento da agricultura familiar, a redistribuição dos ativos (terra e educação) e o estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (CUNHA, 2007, p. 167).

A perspectiva de desenvolvimento rural a partir de um enfoque territorial visa orientar ações e sugerir formas de se estudar e analisar a atuação dos atores, das políticas públicas e das instituições, visando principalmente a redução da pobreza nas áreas rurais. Esse processo ocorre mediante estímulo da transformação produtiva e institucional, incentivando a interação dos atores locais entre si e com agentes externos, tendo como premissa a participação da população no processo e nos benefícios (CARVALHO, 2012, p.45).

Assim sendo, a abordagem territorial rural tem fortalecido e incentivado a criação de organizações como cooperativas e associações de trabalhadores rurais e, sobretudo, estimulado a integração dessas entidades com sindicatos, órgãos públicos e institucionais. Essa atitude, com base em Hespanhol (2007b e 2008a), contribui para a melhoria da qualidade de vida dos produtores rurais e promove dinamização econômica no campo, principalmente potencializando as políticas de apoio à produção familiar.

Entretanto, conforme o mesmo autor, apesar do plano territorial teoricamente romper com uma visão produtivista e setorial, as políticas que seguem essa orientação ainda aparecem de forma inexpressiva no cenário nacional. Essa situação demonstra que o País necessita de um amplo projeto de desenvolvimento rural “com objetivos e período de vigência previamente estabelecidos, montante e fonte de recursos definidos e metas devidamente traçadas” (HESPANHOL, 2008a, p. 84). Não há, nessa direção um planejamento que transcende os limites do mercado impostos as pequenas propriedades nem [...] um plano de desenvolvimento rural que extrapole o apoio a produção e efetivamente valorize o homem do campo por meio do acesso aos serviços públicos e a uma renda que lhe propicie o suprimento das suas necessidades básicas (HESPANHOL, 2008a, p. 84).

Por conseguinte, vê-se que a abordagem territorial incorporada às intenções de desenvolvimento rural busca abranger as novas realidades presentes

no campo e tem como objetivo subjugar visões fragmentadas. Com isso, essa perspectiva tem sido responsável pelo redirecionamento de políticas públicas. Todavia, vê-se que esse novo modelo territorial além de não superar versões conservadoras do desenvolvimento produtivista/economicista, que transformou e monopolizou tanto a produção familiar como a empresarial e os latifúndios, ainda sofre influências desse modelo conservador e corre riscos de ser apropriado por ele.

3.4 As políticas públicas de desenvolvimento territorial rural como estratégia de enfrentamento à pobreza rural no Brasil

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas, em torno de recursos produzidos socialmente, com vistas a responder a situações consideradas problemáticas, visando à promoção do bem-estar de segmentos sociais diversos. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais (SILVA, 2001).

Dessa forma, as políticas públicas aplicadas aos territórios são fundamentalmente a expressão do ordenamento estatal sobre o espaço, que se configura num contexto de disputas entre os poderes vigentes, que são resultante do passado e do presente. Ressalta-se que, o termo políticas públicas não se refere apenas às políticas de Estado, podendo também ser originário de instituições não governamentais e movimentos sociais, entre outros. No entanto, segundo Carvalho (2012, p.67) as políticas públicas estatais continuam sendo as de maior impacto, mesmo que o poder do Estado tenha sido reduzido pelas transformações mundiais econômicas, políticas e sociais.

Dessa forma, Castro (2005, p.119) afirma que o processo de globalização foi responsável pelo enfraquecimento das economias nacionais, pela redefinição de relações internacionais, pela busca de novas solidariedades regionais, por protecionismos e pela intensificação dos conflitos de interesse entre Estados centrais e periféricos. Nas escalas nacionais aumentaram e tornaram-se mais complexas as demandas sociais que se confrontam cada vez mais com os aparatos estatais.

No século XX, a democracia e os movimentos sociais ampliaram o compromisso do Estado com seus cidadãos e estenderam o que era inicialmente apenas direito político. Foi aberto um leque variado de atribuições do Estado *vis-a-vis*, a sociedade assegurando os direitos de proteção social como uma obrigação formal, que em muitos Estados consta na constituição. Nesse sentido o crescimento das obrigações do Estado aumentou os custos da sua administração e estendeu o campo das disputas até o interior do seu aparato burocrático, visando à obtenção de locações de políticas públicas favoráveis aos interesses organizados (CASTRO, 2005; p. 119).

Conforme Paulino (2006, p.272), as políticas públicas têm se constituído num campo de tensão entre forças sociais que têm como foco central a ação e atenção estatal, o que ressignifica e consagra a importância do Estado. Assim, o Estado é quem dá o tom de assimetria entre as classes, aliando-se ou não cerceando as práticas lesivas empreendidas pela classe hegemônica. Portanto, refletir sobre as políticas públicas “trata-se de reconhecê-las como instrumento privilegiado de mediação de interesses em uma sociedade dividida em classes, cujos objetivos e necessidades são necessariamente conflitantes” (PAULINO, 2006, p. 273).

No âmbito do espaço rural, segundo Paulino (2006), no embate delineado pelos interesses de classe, o Estado acaba sendo chamado a intervir, considerando “que a produção camponesa é fundamental para o abastecimento do mercado interno, as políticas públicas tendem a ser encaminhadas de modo pontual, afim de amenizar as contradições para que esse frágil equilíbrio seja preservado” (PAULINO, 2006, p. 276). Nessa perspectiva, segundo Carvalho (2012, p.68), além dos conflitos entre classes que interferem no estabelecimento e atuação das políticas públicas, as diferentes escalas de poder estatal, em níveis local, regional e nacional também introduzem paradoxos a respeito da ação do Estado. “A falta de articulação entre essas instâncias de governança e a diversidade dos interesses causa o desencontro entre as estratégias de intervenção. Na prática é comum o enfrentamento de políticas federais, estaduais e municipais” (CARVALHO, 2012, p.69).

Nesse sentido, Paulino (2006, p. 277) discorre acerca das características e amplitude das políticas públicas de escala local e nacional. Para o autor as políticas locais têm menor amplitude e sofrem fortes influências de políticas aplicadas nas escalas mais amplas, entretanto beneficiam-se da proximidade com os projetos delineados. Assim, as intervenções municipais nas comunidades rurais

são indispensáveis. Em geral, concentram-se no conserto de estradas rurais, construção de terraços para conter as erosões, construção de açudes, entre outros. Não obstante, entre os projetos mais estratégicos de desenvolvimento rural, geralmente orientados em nível nacional, estadual ou até global a participação dos poderes locais e a presença do poder público municipal são extremamente importantes, pois auxiliam a aproximação entre os programas definidos em gabinetes e a prática.

As formas de intervenção do Estado mais abrangentes como as políticas públicas de nível nacional, são responsáveis por questões mais estruturais e em geral ordenam as políticas regionais e locais. Essas podem ser classificadas como macroestruturais/ macroeconômicas ou setoriais.

A política macroeconômica busca afetar os grandes agregados da economia, tanto em termos de quantidade – como, por exemplo, o nível, a composição e a taxa de crescimento da renda e da demanda agregadas, da quantidade total de moeda, dos gastos governamentais, das exportações e das importações, bem como dos fluxos de entrada e de saída de divisas estrangeiras e de capital externo em geral, - quanto de preços - os chamados preços macroeconômicos básicos, como a taxa de câmbio, a taxa de juros, a taxa de salários, e o nível geral dos preços [...] a política setorial refere-se à política econômica formulada com o objetivo de influenciar diretamente o comportamento econômico – social de um setor específico da economia nacional (indústria, agricultura, transportes, etc) (DELGADO, 2001, p. 21-23).

De fato, essas duas políticas interferem diretamente na agricultura e na configuração do espaço rural brasileiro. Delgado (2001) destaca que a intervenção do Estado na agricultura tem longa tradição, tanto nos países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos, e seu objetivo fundamental tem sido regular os mercados agrícolas que geram falhas e imperfeições de modo que comprometem os preços e rendas dos agricultores e o abastecimento alimentar, principalmente o urbano.

É importante ressaltar que o incentivo à produção agrícola se deu de forma diferenciada entre os países capitalistas centrais e os periféricos. De acordo com Veiga (1994, p.86), nos primeiros, na sua maioria, os governos, com o objetivo de desenvolver o capitalismo industrial, efetivaram a reforma agrária, que representou a distribuição de rendas e de terras e incitaram a expansão produtiva através da modernização das pequenas propriedades. Assim, promoveram a intensa produção de comida farta e barata, que condicionou a manutenção dos salários baixos nas cidades e a liberação de mão de obra do campo para as cidades.

O referido autor aponta que as políticas agrícolas que prevaleceram no século XX, nos países capitalistas que mais se desenvolveram, inibiram o desenvolvimento da agricultura patronal. [...] “a preferência histórica pela agricultura familiar foi geral nos países capitalistas mais desenvolvidos, durante o século XX” (VEIGA, 1994, p. 86). Isso porque, só essa aceitava produzir em troca de uma renda corrente inferior aos salários urbanos.

A intervenção do Estado na agricultura, prática comumente estabelecida nos países centrais no pós-guerra, deve ser vista para além da defesa dos interesses de certos segmentos da classe capitalista, sendo uma ação que contempla a sociedade como um todo através da estabilização dos preços agrícolas, beneficiando tanto o pequeno produtor, que se vê protegido contra a constante queda nos preços, quanto o consumidor final, que se livra em parte dos preços praticados pelos monopólios presentes nas outras etapas fora da produção. Neste sentido a agricultura desempenhada pelos países centrais, ao permitir uma oferta de alimentos capaz de promover o rebaixamento do valor da força de trabalho, atende aos próprios preceitos da economia clássica (ABRAMOVAY, 1998, p.78).

Nos países capitalistas periféricos, dentre eles o Brasil, em geral, a agricultura familiar, segundo Veiga (1994, p.87), foi na verdade escrava no meio das plantações patronais voltadas principalmente a exportação. O referido autor, ainda, aponta que as políticas direcionadas a agricultura e aos territórios rurais não se resumem as agrícolas²¹, também são classificadas em agrárias e agrícolas. Assim,

A política agrícola visa afetar tanto o comportamento conjuntural (de curto prazo) dos agricultores e dos mercados agropecuários, como os fatores estruturais (tecnologia, uso da terra, infra-estrutura econômica, e social, carga fiscal etc) que determinam seu comportamento de longo prazo. Nessa visão a política agrícola engloba tanto políticas estruturais (fiscal, de pesquisa tecnológica e de extensão rural, de infra, estrutura, e de recursos naturais e meio ambiente). A política agrária por sua vez, tem como objetivo tradicional investir na estrutura da propriedade e da posse da terra prevaemente no meio rural, através da sua transformação ou regulação nas regiões onde a terra já foi historicamente apropriada privadamente (políticas de reforma agrária) e de sua influência no processo de ocupação de novas terras consideradas – pelas agências estatais ou pelos atores privados – como de fronteira agrícola (política de colonização) (DELGADO, 2001, p. 23/24).

²¹ Destaca-se que na política agrícola, mesmo que de forma implícita há sempre uma política agrária determinada. “Um exemplo desse fenômeno é o que ocorreu no Brasil na década de 70, quando a política agrícola da modernização conservadora levou a um aumento da concentração da posse e da propriedade da terra no meio rural” (DELGADO, 2001, p. 25).

Nesse sentido, a política agrária é, segundo o autor, sobretudo, uma política estrutural, pois estabelece os limites das propriedades agrícolas, as condições de reprodução dos grupos sociais distintos e as relações de poder no campo, e determinam a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores. “A política agrária é considerada um instrumento indispensável para que se desencadeie no país um processo de desenvolvimento rural menos desigual” (DELGADO, 2001, p.24). Para tanto, é necessária a integração entre essas políticas, pois dessa forma é possível formular um abrangente projeto democrático para o desenvolvimento rural brasileiro.

Além das políticas agrícolas e agrárias há outra subdivisão entre as políticas setoriais direcionadas ao espaço rural, que se denominam políticas de desenvolvimento rural.

Essas políticas são usualmente dirigidas a segmentos empobrecidos do campesinato, não integrados à modernização produtiva, e muitas vezes assumem ou assumiram, como no Brasil, um caráter de políticas de desenvolvimento rural regional. [...] as políticas de desenvolvimento rural representam, em princípio, tentativas de integração da política agrícola e da política agrária, procurando levar em conta a especificidade dos segmentos empobrecidos e não integrados do campesinato e a necessidade de desenhar políticas que atendam às suas particularidades. Além disso, passaram a incorporar organicamente, em suas propostas mais recentes, a preocupação com a sustentabilidade do processo de desenvolvimento rural, o que pressupõe a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente (DELGADO, 2001, p. 27).

Dessa forma, as políticas públicas com recorte que possuem enfoque territorial no Brasil são de origem recente, mais precisamente foram implantadas em meados da década de 1990 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Segundo Tanure (2012, p.57), o âmbito territorial e os aspectos locais trabalhados junto às esferas superiores do Estado se tornaram características dessa nova abordagem política de busca pelo desenvolvimento territorial, sobretudo, em territórios rurais que apresentam altos índices de pobreza e desigualdade social.

Inicialmente, no governo FHC, as políticas de desenvolvimento rural estavam delegadas a departamentos com pouco poder de influência sobre a elaboração de políticas orientadas para o âmbito agrário brasileiro. Conforme as manifestações no campo se acendiam, com discussões acerca da reforma agrária e o fortalecimento do Movimento dos Sem Terras, o tratamento dado a tais questões mudou por parte do governo que criou em 1996 o Gabinete Extraordinário de

Política Fundiária, e criou em 1999 o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando definitivamente tais assuntos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ORTEGA, 2008, p.34).

Nesse sentido, Ortega, (2008, p.35) afirma que os Planos Plurianuais (PPAs) Brasil em Ação elaborado no primeiro mandato de FHC e o Avança Brasil elaborado no segundo tinham como ideia norteadora para as políticas regionais o estímulo à inserção competitiva dos espaços regionais e locais nos mercados globalizados, sob a pretensão de que aquelas regiões e setores pudessem contribuir para a maior competitividade externa brasileira. Nesse cenário, a pobreza ganha espaço na agenda governamental e é apresentada uma nova estratégia de combater a pobreza rural a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial, que propõe maior interação entre as esferas públicas, as comunidades e suas demandas.

Sob a perspectiva de integração entre o governo e a comunidade, foi criado em 1995 no primeiro mandato do governo FHC o Programa Comunidade Solidária (PCS). Esse programa foi apresentado como uma forma de integrar as políticas públicas de cunho social que, até então, eram trabalhadas de forma fragmentada e impostas de cima para baixo, ou seja, concentradas no âmbito federal, o que comprometia a eficácia de tais ações. Assim, a agenda de trabalho do PCS foi orientada para a elaboração de projetos em conjunto com as comunidades mais pobres, envolvendo várias esferas de governo e da sociedade, inclusive com a possibilidade de participação da iniciativa privada.

A promoção de parcerias entre as esferas de governo e as organizações da sociedade civil era feita por intermédio do Conselho da Comunidade Solidária (CCS), formado por ministros e representantes da sociedade civil. Tais projetos visavam atender as demandas da população carente com foco sobre a redução da mortalidade infantil, a melhora no nível de ensino, a geração de renda e de ocupação, a promoção da qualificação profissional, a melhoria na alimentação, no saneamento básico e na agricultura familiar (ORTEGA, 2008, p.12).

Dando continuidade ao Programa Comunidade Solidária, em 1999, foi criado o Programa Comunidade Ativa (PCA) vinculado à Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária. O PCA tinha como objetivo principal o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento e, para tanto, contou com a ajuda do programa de indução do Desenvolvimento Local e Integrado Sustentável (DLIS), que

sob a perspectiva local, visava o desenvolvimento dos territórios mais deprimidos, e operava junto às esferas municipais, estaduais e privadas. A intenção era fomentar a criação e a organização do capital social local, para dessa forma vislumbrar alguma chance de desenvolvimento econômico vinculado à inclusão social (MENDONÇA e ORTEGA, 2009).

O DLIS atuava de forma a incentivar a participação dos atores locais na esfera pública, através da cooperação e do estímulo da participação democrática em processos decisórios, representando assim, um novo paradigma acerca de políticas públicas de inclusão social no Brasil. O projeto previa a capacitação de gestores locais nos municípios alvo, o apoio a projetos voltados para o desenvolvimento local integrado e sustentável, a capacitação de técnicos multiplicadores, diretores de laboratórios organizacionais e empreendedores (BRASIL, 2001, p.20).

Nos anos 1990, destacou-se a ascensão de políticas neoliberais. [...] “os mecanismos de financiamento público, principalmente para a agricultura, foram sendo esvaziados e preenchidos de maneira gradativa pelo crédito privado proveniente da indústria, de *trading companies* e de outros agentes” (BELIK e PAULILO, 2001, p. 96). Conforme os autores, os casos de integração agroindustrial refletem muito bem esse movimento, já que grande parte dos agricultores integra-se às indústrias processadoras, entregando a elas significativa parte do seu poder de negociação. Dessa forma o

[...] afastamento do Estado da economia, na década de 1990, traduziu-se nas políticas de privatização de setores ligados à assistência e apoio aos agricultores e no abandono da política de reforma agrária, em favor de uma redistribuição de terras orientadas pelo mercado. Esse processo foi acompanhado por fortes conflitos políticos e fundiários, caracterizados por expulsão de trabalhadores, ameaças de morte, assassinatos e ainda de trabalho escravo (CLEPS, 2010 p. 39).

Vê-se, assim, que não foram os setores empresariais do agronegócio os maiores prejudicados nesse contexto. Esses acabaram desenvolvendo suas estratégias de produção cada vez mais sofisticadas e articuladas aos setores industriais e financeiros. Além disso, com a retomada da estabilidade econômica foram novamente beneficiados pelas políticas de créditos. Todavia, a partir dos anos 1990 surgiram, em decorrência das lutas sociais dos agricultores familiares camponeses, também políticas destinadas a essa categoria como a ampliação da aposentadoria rural em 1992, e o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar) em 1996. Todavia, as políticas e benefícios direcionados à classe dominante ainda são os mais significativos.

O referido programa constitui-se no fornecimento de várias linhas de crédito com baixas taxas de juros orientadas para as necessidades do agricultor familiar e suas associações, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável desses produtores, assim como aumentar sua produtividade e renda, sendo que os recursos liberados podem ser usados tanto em atividades agropecuárias como em não agropecuárias.

O programa contou até o ano de 2003 com três linhas de financiamento orientadas para as especificidades do público para o qual é dirigido: Capacitação, Infra-Estrutura e Serviços e Crédito. A alocação das duas primeiras linhas de crédito era orientada pelos CMDRS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Sustentável), entidades obrigatórias nos municípios selecionados, com o intuito de promover melhorias nas comunidades rurais municipais. Após 2003, com a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Pronaf ficou restrito ao crédito agrícola, enquanto coube ao Pronat o fornecimento de recursos para as demais ações voltadas para o desenvolvimento dos territórios (TANURE, 2012, p.60).

De acordo com Ortega (2008), as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial, sobretudo as de origem mais recente, ao utilizarem o critério territorial em sua implementação, o fazem através da constituição de territórios-zona, ou seja, em espaços contínuos. Desta maneira entende-se os territórios como espaços delimitados onde ocorrem inúmeros tipos de intercâmbio em seu interior e dele com o exterior, compreendendo uma perspectiva de competitividade territorial que engloba aspectos econômicos, sociais, geográficos, ambientais e políticos.

O enfoque territorial dado a tais políticas procura conceber o território como um espaço contínuo, capaz de correlacionar forças e atividades diversas em prol de um dinamismo econômico promovendo assim a melhoria das condições de vida de sua população.

Desta maneira, a implantação de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento territorial rural precisa necessariamente entender o rural como um espaço onde variadas atividades se estabelecem, e que muitas vezes o urbano e o rural se misturam, e a pluriatividade e a multifuncionalidade, intimamente ligadas a esse panorama, devem ser

trabalhadas caso se almeje alguma melhoria das condições de vida nos territórios rurais deprimidos ou mesmo nos centros urbanos. Não obstante, políticas públicas cada vez menos homogêneas devem ser orientadas levando em consideração os aspectos do território, como suas especificidades, seus vínculos históricos e sua dinâmica a fim de potencializar seus resultados (TANURE, 2013, p. 23).

De fato, no Brasil, na última década, o tema da pobreza rural foi sendo articulado com as políticas de desenvolvimento territorial, principalmente a partir de 2003, quando se teve a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. De acordo com Delgado e Leite (2011), a ideia dos programas territoriais é garantir que as etapas de desenvolvimento envolvam muitas dimensões, em que cada uma contribui de uma forma para o conjunto do território em áreas distintas. A abordagem territorial é justificada por vários motivos, dentre os quais:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO; LEITE, 2011, p. 91).

As políticas públicas de desenvolvimento territorial apresentam novidades em relação às abordagens mais tradicionais do desenvolvimento rural, pois “a tradição das políticas públicas se constituiu associando o rural ao agrícola, a ideia de território sugere uma ampliação para o conjunto de setores e de atividades” (MDA, 2005, p. 06).

Os primeiros componentes da política pública de desenvolvimento territorial introduzidos no período do Governo Fernando Henrique Cardoso, foram através da destinação de parte dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Infraestrutura e Serviços Municipais, que tinha como objetivo a melhoria nas condições de produção e de infraestrutura nos municípios rurais, onde a agricultura familiar representa um papel estratégico na economia local (FAVARETO, 2010).

A partir da criação da SDT, a linha de financiamento do PRONAF Infraestrutura e serviços passou a dar suporte para os Territórios Rurais (TRs) com o intuito maior de promover o desenvolvimento endógeno local em regiões onde

elementos como a coesão social, cultural e territorial estão vinculados ao fator “rural”, ou seja, territórios compreendidos por espaços urbanizados, podendo ser pequenas e médias cidades, vilas e povoados. Dentro desta perspectiva no ano de 2008, foram instalados 160 Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ORTEGA, 2008).

Os Territórios Rurais (TRs) instalados foram delimitados segundo alguns critérios que elegeram os mais deprimidos e dotados de alguma identidade regional como prioritários para o programa. Visto que os territórios rurais são tradicionalmente deficitários quanto ao nível de pobreza, o governo previa com o programa a inserção desses territórios nos eixos mais dinâmicos de mercado, através da introdução de novas tecnologias produtivas e organizacionais, tudo isso feito sob a orientação estatal e com participação decisiva das próprias comunidades, ressaltando que o âmbito rural passou a ser tratado como espaço e não mais como um setor (ORTEGA, 2008, p.15).

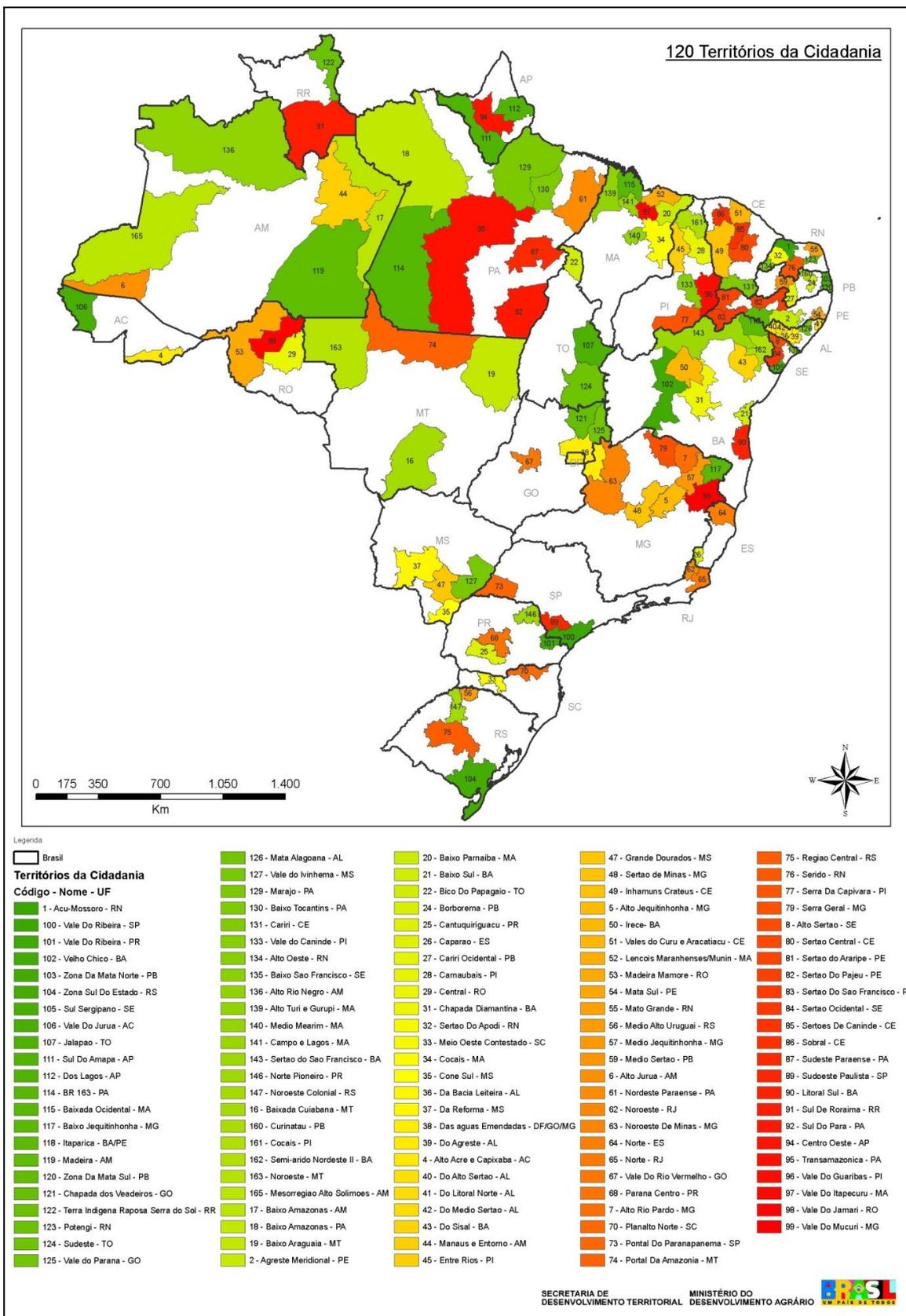
Recentemente, mais precisamente em 2008, com o intuito de integrar ações de vários ministérios em torno dos territórios rurais, o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Este novo programa, que tem coordenação da Casa Civil do Governo Federal, congrega ações de dezenove ministérios e dispõe de expressivo montante de recursos. O PTC foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo (FAVARETO, 2010, p.56). Os Territórios da Cidadania (TCs) constituem outra política orientada para a redução das desigualdades via superação da pobreza rural através da continuidade dada ao desenvolvimento territorial.

3.5 O Programa Territórios da Cidadania: do desenvolvimento rural ao enfrentamento à pobreza rural

O Programa Territórios da Cidadania possui a sua origem associada à criação, primeiramente, dos Territórios de Identidade e, posteriormente, a delimitação dos Territórios Rurais. No Brasil, os Territórios de Identidade e os Territórios Rurais foram responsáveis por inaugurar de forma oficial a promoção de políticas públicas com viés territorial e os Territórios da Cidadania significaram a consolidação da introdução dessa nova abordagem de desenvolvimento.

Nesse sentido, no ano de 2004, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT dentro da estrutura do MDA, com a função de formular e fomentar estratégias de desenvolvimento rural e de apoio a agricultura familiar, sob a orientação do enfoque territorial. Nesse contexto, os Territórios de Identidade corresponderam à primeira fase de estruturação da estratégia de desenvolvimento territorial rural, que fundamentalmente buscou selecionar as delimitações territoriais, através de critérios de identidade, microrregionais e acordos políticos entre agentes locais, estaduais e nacionais. No Estado do Maranhão, a delimitação inicial dos ditos territórios ocorreu sob orientação do comitê gestor estadual e da SDT, com base em instâncias já estabelecidas e contou com a aprovação consultiva das entidades organizadas locais.

Dessa forma, considera-se que os Territórios de Identidade significaram o marco inicial da implementação da política territorial no Brasil, que em 2003 deu origem à criação do programa Territórios Rurais. Os Territórios Rurais (FIGURA 1) transformaram a oferta geral e incerta de políticas federais em um ambiente com maior atenção e relevância no que se refere às ações públicas. Segundo Carvalho (2012, p.107) os mesmos, em geral, adquiriram maior reconhecimento público e aprofundaram a formulação teórico-metodológica sobre o papel dos territórios e da abordagem territorial na busca pelo desenvolvimento rural sustentável.



Fonte: Territórios da cidadania, 2015

O programa Territórios Rurais nasceu com a intenção de dinamizar as localidades mais empobrecidas, apoiando e incentivando a organização dos sujeitos locais e o fortalecimento institucional por meio da gestão participativa. Através dessa metodologia, o programa visa subsidiar o atendimento às necessidades básicas da população e a geração de novas possibilidades de trabalho e renda. Assim, os territórios foram implantados em áreas economicamente mais deprimidas, com IDH inferior, com maior número de agricultores familiares, assentados, quilombos e povos indígenas, priorizando as populações rurais historicamente alijadas das políticas de desenvolvimento.

Para o MDA, os territórios demonstram de forma mais nítida a realidade de grupos sociais, de atividades econômicas e instituições locais, facilitando o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento das regiões, servindo como unidade de dinamização das políticas públicas junto da participação social. Desta forma a abordagem territorial, que fundamentou a implantação dos Territórios Rurais,

[...] combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade própria, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces para o capital social (MDA, 2003, p. 24).

Nessa perspectiva, o Governo Federal criou o Programa Territórios da Cidadania pelo Decreto n. 8.144, de 25 de fevereiro de 2008. Constitui o principal Programa com enfoque no desenvolvimento territorial em implementação no país, tendo como principal objetivo “superar a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”(MDA, 2008). Para tanto busca promover a integração de políticas públicas, ampliação dos mecanismos de participação social, universalização dos programas básicos de cidadania e a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios.

As ações do PTC são organizadas em três eixos: apoio à atividade produtiva, cidadania e direitos, e infraestrutura. Para a formação dos territórios foram escolhidas as regiões com menor IDH e baixo dinamismo econômico, além de caracterizarem-se pela elevada concentração das populações alvo do programa, tendo como propósito ter no mínimo um território por estado da federação.

Cabe ressaltar que para o MDA (2005, p.7) o conceito de território remete a um espaço físico que compreende campos e cidades com características como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que indicam o mínimo de identidade e coesão social, cultural e territorial em um ou mais elementos. Segundo o discurso oficial, a abordagem territorial favorece valores como a solidariedade e a cooperação, na medida em que envolve uma diversidade de sujeitos sociais ligando e articulando interesses e iniciativas públicas e privadas, as políticas sociais e os instrumentos locais e extralocais.

Merece, nesse contexto, pontuar o que significa a proposta da abordagem territorial enquanto pressuposto central para o enfrentamento à pobreza rural no Brasil. É importante frisar, primeiramente, que o PTC apresenta conceito de território amplo. De fato, como anteriormente discutido, a concepção de território deve ultrapassar as abordagens naturalistas, que estão ligadas ao território físico enquanto espaço de sobrevivência da população. Nesse sentido, segundo Schneider (2005, p.110), o território ganha uma nova funcionalidade, torna-se componente permanente do desenvolvimento que, através da identidade cultural, articula os interesses dos diversos sujeitos sociais nas diferentes dimensões da vida social.

Para Saquet (2010), a expansão da reflexão sobre a categoria território conduziu o debate para a construção de uma abordagem territorial na qual há um esforço em se contemplar os aspectos objetivos e os subjetivos. Esses aspectos, também, se fazem presentes na proposta de execução do programa “Território da Cidadania” em que se observa que o Estado brasileiro busca reorientar sua atuação na tentativa de implementar políticas públicas de forma integrada a partir da criação de territórios. Segundo Lopes e Costa, (2009, p.25) “na política de desenvolvimento dos territórios rurais”, território está definido como sendo:

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).

Vê-se que o território é, fundamentalmente, um espaço definido e delimitado institucionalmente, marcado culturalmente, de caráter funcional e multidimensional, dando a esse uma identidade peculiar.

De fato, o que se tem constatado na prática é a restrição do público-alvo aos sujeitos sociais que representam os agricultores familiares, os assentados da reforma agrária e as populações rurais tradicionais. Como bem observa Favareto (2006, p. 16), “apesar da forte espacialidade que marca o rural, as regras do jogo continuam fortemente orientadas pelo viés setorial, na formulação das políticas e na mobilização dos sujeitos”, embora o discurso governamental até o momento procure tratar da incorporação “por adição” dos “novos temas sem a devida mudança institucional capaz de sustentar a inovação que ela deveria significar” (FAVARETO, 2006, p.17).

Ainda pontuando sobre o conceito de território presente no PTC, é fundamental que seja explicitada a importância crucial dada à identidade territorial nos processos de ação coletiva, especialmente no âmbito das arenas participativas (conselhos, fóruns, colegiados etc.) para a construção do desenvolvimento sustentável. De fato, para Caniello (2013), é a identidade, evidenciada pelo *jeito de ser* de uma coletividade, que informa a tradição civilizacional dos seus portadores e que, portanto, condiciona decisivamente a ação dos indivíduos. Assim, a identidade configura-se como um poderoso liame para a ação coletiva e cooperativa, na medida em que é um fator de coesão social profundamente arraigado nas pessoas, envolvendo a memória social, a referência territorial e os projetos coletivos de quem a comunga.

No entanto, é necessário não perder de vista que o exercício prático dessa identidade em contextos deliberativos poderá fragmentá-la em função dos conflitos de interesses de grupos específicos, pois a identidade é, sobretudo, relacional e situacional, mas reforçará a coesão social (e a própria identidade coletiva) na medida em que os projetos construídos coletivamente repercutam de forma positiva na vida dos sujeitos. Portanto, teoricamente, a dialética entre identidade e participação no quadro da implementação de políticas públicas territoriais poderá redundar num ciclo virtuoso de desenvolvimento humano, conquanto a diversidade interna e o conflito em torno de interesses particularizados não abalem sua dimensão coletiva internalizada nos indivíduos.

Destaca-se que a pobreza rural no PTC é compreendida pelo baixo acesso a serviços básicos, pela estagnação da renda, pela carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitam autonomia econômica de médio prazo. Dessa forma, o PTC inclui no seu desenho o desenvolvimento de ações articuladas entre os diferentes Ministérios²² do Governo Federal. Segundo o MDA (2008) essa mobilização dos Ministérios visa “discutir questões e indicar soluções para os problemas que interferem no espaço rural”. Essa articulação é vista como oportunidade de diálogo, e da inclusão dos problemas referentes à qualidade da educação, saúde, saneamento básico, infraestrutura e outros problemas existentes no campo, nas agendas dos segmentos do governo como um todo.

Nesse sentido, na Tabela 02, é possível observar o grau de participação dos órgãos do governo federal, no que se refere à oferta de ações em todos os territórios do país. Através dessa tabela, nota-se, analisando as matrizes dos anos 2008, 2009 e 2010, que o MDA foi o ministério que direcionou o maior número de ações ao programa Territórios da Cidadania. Tal fato denota que, mesmo ampliando a relação com outros ministérios e estando sob a responsabilidade do Ministério da Casa Civil (MCC), a instituição de origem desse programa continua mostrando-se preponderante.

²² Os órgãos do governo federal integrados no Programa Territórios da Cidadania são: 1) Casa Civil da Presidência da República; 2) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 3) Ministério do Desenvolvimento Agrário; 4) Ministério do Meio Ambiente; 5) Ministério da Integração Nacional; 6) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; 7) Ministério de Minas e Energia; 8) Ministério da Saúde; 9) Ministério da Educação; 10) Ministério da Cultura; 11) Ministério do Trabalho e Emprego; 12) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; 13) Ministério das Cidades; 14) Ministério da Justiça; 15) Ministério da Ciência e Tecnologia; 16) Ministério das Comunicações; 17) Ministério da Fazenda; 18) Ministério de Pesca e Aquicultura; 19) Secretaria - Geral da Presidência da República; 20) Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; 21) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; 22) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Ainda, da ordem do poder público, integram-se ao programa o INCRA, a Embrapa, empresas estaduais de assistência técnica, universidades e faculdades, institutos de educação técnica e instâncias estaduais e municipais de governo.

TABELA 1: Participação dos órgãos do governo federal no programa Territórios da Cidadania – 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.

ÓRGÃO DO GOVERNO	AÇÕES				
	2008	2009	2010	2011	2012
Ministério da Integração Nacional	41	13	15	34	25
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6	3	11	5	5
Ministério da Saúde	9	17	19	24	16
Ministério da Justiça	5	18	13	7	9
Ministério do Desenvolvimento Agrário	45	27	37	40	32
Ministério da Cultura	3	1	6	3	4
Ministério da Educação	11	11	13	14	10
Ministério das Cidades	11	6	6	7	3
Ministério de Minas e Energia	1	1	0	1	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	11	11	11	11	11
Ministério do Meio Ambiente	5	7	13	10	11
Ministério do Trabalho e Emprego	6	2	6	6	6
Ministério da Pesca e Aquicultura	17	0	16	16	10
Ministério da Fazenda	0	3	3	3	3
Ministério das Comunicações	0	1	4	1	3
Casa Civil da Presidência da República	0	0	3	3	3
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	0	3	3	0
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República	3	2	0	0	0
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	2	0	0	0	0
Total	180	113	180	188	195

Fonte: Matriz Territorial, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. Disponível: www.territoriosdacidadania.gov.br

Dessa forma, observa-se no decorrer dos anos, uma retração da participação dos Ministérios no PTC. Isso revela uma trama fragmentada e descontínua das ações, que de acordo com Conh (2005, p.10), reflete um perfil de intervenção estatal tradicional caracterizado pela descontinuidade dos programas e políticas sociais de cunho compensatório das desigualdades sociais, pela sua diversidade e superposição, pela instabilidade de suas fontes de receita, mas, sobretudo, pelo fato de no geral serem exatamente os menos pobres, dentre os pobres, aqueles que, proporcionalmente, mais se apropriam dos serviços e

benefícios prestados, fazendo com que esse conjunto de ações acabe por reproduzir, quando não por vezes aprofundar, as desigualdades sociais. Nesse sentido,

A contraposição entre programas voltados para a população pobre e um programa voltado para o trabalhador do mercado formal de trabalho evidencia que, se em ambos os casos a focalização não ocorre sobre os grupos de mais baixa renda (ou salário), são os *programas focalizados na população carente* que apresentam maior distorção entre os objetivos iniciais e os resultados de sua implementação, que mais apresentam justaposições de toda ordem, descontinuidades, falta de controle público e governamental, e que mais são passíveis de uso clientelístico e eleitoreiro. Nesses exemplos, impressiona ainda como a vida e sobrevivência dos programas são datadas pelos períodos dos mandatos — no primeiro caso, os programas são extintos; e, no segundo, sofrem reformulações, na maior parte (COHN, 2005, p. 15).

Em termos de metas, foram beneficiados 1.852 municípios do país (32,9% do total) entre os anos de 2008 e 2010 com um orçamento de R\$ 64 bilhões de reais; foram atingidos 42,4 milhões de habitantes (23% do total), entre esses abrangeram 46% do total da população rural (13,1 milhões de trabalhadores rurais). Também foram beneficiadas 1,9 milhão de famílias de agricultores (46% do total), 525,1 mil famílias assentadas (67% do total), 210,5 mil famílias de pescadores (54% do total), 810 comunidades quilombolas (66% do total) e 317 terras indígenas (52% do total), realizando, somente, em 2010, 5.227 obras e serviços.

As ações ofertadas nos territórios compõem a matriz territorial²³, que é construída a partir das demandas da população e dos interesses estatais. A partir dessa matriz, onde constam as possíveis ações que serão implementadas, segundo o MDA (2010), ocorrem os debates territoriais, logo o plano de ação territorial e, por fim, o relatório de execução. Entretanto, pequena parte da matriz sofre interferência direta dos territórios, pois a maioria das ações independe da organização territorial para a sua execução.

As instâncias de gestão do programa compreendem o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial, que corresponde à instância local de organização do PTC. Nesse último, composto por representantes das três esferas de governo e da sociedade, é elaborado o plano de desenvolvimento territorial. Esses colegiados surgiram junto dos Territórios Rurais e são compostos paritariamente por setores governamentais e da sociedade civil

²³ Corresponde a oferta anual de ações do governo federal.

organizada em cada território. É o espaço de discussão, planejamento e execução das ações. Eles retratam a composição das forças políticas e econômicas territoriais e têm a função de formular os planos²⁴ de desenvolvimento dos territórios, identificar as necessidades, pactuar o agendamento das ações, promover a integração de esforços, propor alternativas e exercer controle sobre o andamento do Programa.

O Colegiado visto então como um espaço em que todos teoricamente teriam o mesmo poder de discutir, acaba sendo dominado por aqueles representantes que detêm uma trajetória de lutas baseada na participação em cooperativas, associações, movimentos sociais e partidos políticos. Entretanto, percebe-se que novas lideranças também vão sendo construídas no processo de representação no Colegiado (DALLABRIDA, 2011, p.15).

As ações e iniciativas de uma sociedade organizada territorialmente remetem ao envolvimento conjunto e cooperativo dos sujeitos sociais, econômicos e institucionais, destacando o importante papel do Estado na coordenação de seus diferentes agentes nas instâncias municipal, estadual e federal (DALLABRIDA, 2011, p. 17).

De fato, a proposta de desenvolvimento territorial aposta na emergência da sociedade civil e de um estilo democrático no âmbito da gestão pública direcionados para a ação coletiva, societal, inclusiva e configurada pela população. Isso recupera a sociedade civil como condutora de um amplo processo de mudança. Essa nova configuração concretiza-se na adoção de um modelo gerencial que se caracterize por promover o diálogo e a participação destes diferentes sujeitos no âmbito territorial. Para Fischer (2006, p.56),

A gestão social concretiza-se na mediação entre indivíduos e suas organizações num determinado espaço territorial e sua proposta é distinta pela transição entre modelos de gestão do século passado que são baseados na trajetória da administração científica e no campo de conhecimento da gestão estratégica, para novas formas de gestão.

Conhecidos como Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), esses documentos são constituídos por meio de parcerias

²⁴ A formulação do plano de desenvolvimento territorial consolida as organizações territoriais como instâncias de planejamento, gestão e controle social, pois servem como referência para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares.

entre órgãos públicos e sociedade civil organizada. Cada território possui um PTDRS e nele é expresso o diagnóstico, a visão de futuro e as prioridades que necessitam ser atendidas. Não são todas as ações integradas ao programa Territórios da Cidadania que seguem com plenitude as orientações dos planos, todavia esses instrumentos cumprem a função de fortalecer identidades, através do diálogo e das negociações que ocorrem no âmbito dos colegiados territoriais. Além dos colegiados territoriais, para o funcionamento e gestão dos territórios existe ainda o comitê gestor nacional e o comitê de articulação estadual (FIGURA 2).

FIGURA 2: Gestão dos territórios



Fonte: Territórios da cidadania, 2010

O primeiro é responsável por reunir os ministérios parceiros do programa, selecionar os territórios atendidos, aprovar as diretrizes, organizar as ações federais e avaliar a política. O comitê de articulação estadual é composto por todos os órgãos federais parceiros do programa, indicações do governo estadual e até dois prefeitos por território do estado. Esse comitê funciona estimulando a execução das ações e subsidiando o trabalho dos assessores territoriais, que cada território possui, sendo esses vinculados ao MDA sob o regime de prestação de serviço.

O debate territorial é o momento em que o colegiado tem a oportunidade de discutir sobre as ações propostas na matriz e, a partir disso definir as prioridades e elaborar uma agenda de articulação em conjunto com as instâncias municipais. Posterior a esse processo, formula-se, de forma completa e ajustada o plano de execução. Por fim, é gerado o relatório de execução, que serve como instrumento de controle do plano de execução. É onde são detalhados os estágios da execução física e orçamentária/ financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

Nesse relatório são acrescentados os arquivos elaborados pelos gestores das ações e contém informações sobre o andamento das obras no território.

Em outras palavras, o desenvolvimento de espaços institucionais de gestão e negociação é peça fundamental para a superação das relações de poder baseadas no clientelismo e na marginalização dos setores mais pobres das sociedades locais (OLIVEIRA, 2004, p. 11).

Atualmente, no Brasil, existem 120 Territórios da Cidadania. No Estado do Maranhão, esse Programa está sendo implementado em 8 territórios, Alto Turi e Gurupi, Baixada Ocidental, Baixo Parnaíba, Campos e Lagos, Cocais, Lençóis Maranhenses, Médio Mearim e Vale do Itapecuru, que agrupam um total de 120 municípios. De acordo com a proposta do MDA, estão previstas ações em diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social, infraestrutura, dentre outras, com objetivo de promover o desenvolvimento territorial e o enfrentamento à pobreza rural.

No presente estudo, objetiva-se analisar o processo de implementação do PTC no município Anajatuba, que pertence ao Território Vale do Itapecuru²⁵. O território, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, abrange uma área total de 8.932,20 Km², possui uma população de 268.335 habitantes, sendo 127.814 ou 47,63% oriundos das áreas rurais, além de possuir 16.865 agricultores familiares, 6.130 famílias assentadas e 54 comunidades quilombolas (BRASIL, 2011). Ademais, o território caracteriza-se por uma área rural bem expressiva, com 70% dos estabelecimentos rurais composto por agricultura familiar, sendo que 60% do pessoal ocupado está no setor agrícola, segundo dados do IBGE (PDTRS, 2010).

Dessa forma, em decorrência dessas condições e das características do espaço rural, optou-se em identificar os condicionantes que facilitam ou entravam o processo de implementação do programa Territórios da Cidadania a partir das experiências realizadas em Anajatuba.

²⁵ O Território é formado pelas cidades de Anajatuba, Santa Rita, Itapecuru Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Vargem Grande, Nina Rodrigues, Presidente Vargas, Pirapemas e Cantanhede.

4 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ANAJATUBA

A política pública é uma forma de intervenção na sociedade. Assim, Silva (2001, p. 41) afirma que o processo de políticas públicas combina um conjunto de movimentos, não lineares, articulados e interdependentes, representados pela: constituição do problema ou da agenda governamental, formulação de alternativas de política, adoção da política, implementação ou execução de programas sociais e avaliação da política.

O processo de implementação da política é uma movimento tensionado por diversas disputas em torno da política, que influenciam no formato que esta vai assumir no final da sua implementação. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a implementação da política não deve ser compreendida como uma etapa onde o que foi retratado na formulação constitui-se em modelo único a ser seguido.

Nesse sentido, Silva (2001, p.84) aponta três dimensões consideradas pelos modelos de análise de processos de implementação de políticas públicas: a) relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de implementação; b) dimensão temporal do processo e seus efeitos; c) condições que facilitam ou entram o processo de implementação do programa.

Assim, neste capítulo, apresenta-se os resultados da avaliação acerca das condições que facilitam ou entram o processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba-MA, destacando a gestão, a descentralização, a participação e o controle social, o planejamento e a execução das ações. Precedendo a análise destas dimensões, é apresentada uma caracterização socioeconômica do referido município a fim de demonstrar a realidade historicamente determinada de pobreza e exclusão em que vive a população anajatubense.

4.1 Caracterização socioeconômica do município de Anajatuba

O município de Anajatuba localiza-se na região norte do Estado, e pertence à microrregião denominada de Baixada Maranhense²⁶, essa região tem características fisiográficas marcantes com campos inundáveis ou não, lagos, tesos e morros e, paisagisticamente, apresenta dois períodos, um chuvoso de janeiro a junho, e estiagem de julho a dezembro.

Lopes (1970, p.6) assim se expressa:

Quanto à Baixada Maranhense, com os seus terrenos de aluviões, campos, ainda mal consolidados é como que o imenso aterro, resultante dos contínuos transportes, à conta dos terrenos das zonas altas. É mesmo uma “terra em formação” essa planície do Golfão Maranhense, com seus lagos em forma de rosário e as suas terras inundáveis.

Segundo Viveiros (1975, p.20) compondo esse universo complexo e dinâmico, de alternância entre grandes enchentes dos campos e estiagens prolongadas, tem-se uma população esquecida e com precário acesso às políticas públicas, e que procede às mudanças no espaço rural entre lagos e campos, dedicando-se na luta pela pesca artesanal, pecuária e agricultura de subsistência, com destaque para a plantação e colheita da mandioca e do arroz como produtos mais importantes para sua sobrevivência.

É importante ressaltar que a Baixada Maranhense funcionou, até a abolição da escravidão no final do século XIX²⁷, como ‘celeiro do Estado’

²⁶ A região é composta por 22 cidades: Anajatuba, Arari, Bela Vista do Maranhão, Cajari, Penalva, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova do Maranhão, Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, Peri-Mirim, Pinheiro, Presidente Sarney, Santa Helena, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim.

²⁷ A partir do século XVI, inicia-se o povoamento do território (no que toca ao processo colonizatório): pelo norte, a corrente litorânea e, pelo sul, posteriormente, a chamada corrente pastoril. A primeira estava ligada ao movimento oficial de colonização, empreendido pelo Estado português. É a corrente que buscava implantar a lucrativa estrutura agro-exportadora, com mão-de-obra africana escravizada. Do sul do Estado, por sua vez, vinha a corrente pastoril, fundada na atividade da pecuária, que adentrava o interior brasileiro em busca dos pastos indisponíveis nas proximidades da cultura agro-açucareira de Pernambuco e da Bahia. Utilizando mão-de-obra livre, essa corrente era formada principalmente por migrantes nordestinos. Apenas no século XVIII ocorreu o encontro entre as duas frentes, o que não impediu que esses dois espaços se consolidassem como sócio-culturalmente distintos, entre outras razões, pelas dificuldades de comunicação por terra. O resultado desse processo duplo de ocupação é o que Trovão classifica como distintos perfis maranhenses: “Isto criou dois perfis sócio-humanos. O antigo, português e de herança escravocrata; o novo, de “virtudes” nordestinas, especialmente cearenses e piauienses” (TROVÃO, 2008, p.34).

(VIVEIROS, 1975, p. 26), responsável por abastecer de matérias-primas e víveres as regiões ligadas ao mercado externo.

Para o geógrafo Raimundo Lopes, autor de: *Uma região tropical*, livro considerado de fundamental importância para a compreensão do Maranhão enquanto região geográfica, a abolição da escravidão não teria sido uma ruína para o Estado, mas o início do predomínio da pequena lavoura sobre o setor agroexportador, característica marcante do Estado em todo o século XX. A vida econômica maranhense, a partir desse momento, está relacionada diretamente à produção familiar em pequena escala, a partir da ocupação das terras devolutas por ex-escravos e brancos pobres.

Ainda de acordo com o referido autor, a Baixada era uma das regiões inicialmente voltadas para o provimento dos núcleos agroexportadores, pois inicialmente formada por grandes fazendas que enviavam víveres para São Luís, evoluindo para povoados e cidades, posteriormente, a partir da abolição ela volta-se para si mesmo, caracterizando-se por uma economia de subsistência e pelo isolacionismo econômico.

Assim, com a crise decorrente da abolição, essa região teria ‘involuído’ a uma condição precária, apenas para fins de subsistência (TRIBUZI, 1981). Dessa forma, apesar de ser uma das regiões mais diversificadas do estado, as atividades econômicas predominantemente desenvolvidas na região são concentradas no setor agrícola, de baixo impacto para o desenvolvimento econômico.

Esse cenário de abandono e as dificuldades encontradas pela população da baixada fazem essa região colecionar números que revelam índices sociais de desigualdade e extrema pobreza. Segundo dados do IBGE (2012), dois terços da população desta região tem como fonte de renda as aposentadorias, pensões e programas de transferência de renda do Governo Federal.

Esse cenário também é observado no município de Anajatuba que tem a sua ocupação original constituída, fundamentalmente, por indígenas. Apesar de existir discordância entre os historiadores, os estudos mais atuais comprovam a presença de artefatos arqueológicos típicos das sociedades indígenas²⁸. Entre os

²⁸ “Há pouco mais de 40 anos um professor descendente de uma das mais ilustres famílias da história política de Anajatuba, estava tratando uma roça à beira do campo e, ao revolver a terra, a exada bateu em um objeto que, a princípio, lhe pareceu de ferro, mas, ao examiná-lo, verificou que se tratava de um machado indígena, ou tacape, feito de pedra polida, com as amarras de uma fibra

povos indígenas que se situaram nessa localidade destacam-se os Uruatis, Caicaizes, Guanazes, Guanarés e Barbados, que eram agricultores, coletores e também produtores de cerâmica. Segundo Rêgo (1999, p.22) esses índios foram os inventores do topônimo e os que batizaram esta região e seus campos com o nome de Anajatuba²⁹. As causas que determinaram a fixação dos primeiros moradores ainda são desconhecidas, havendo diversas opiniões a respeito. O referido autor defende a ideia de que criadores, atraídos pela fartura do pasto, levaram seus rebanhos para os campos anajatubenses e, aos poucos, por necessidade de interrelação para combater os índios e os ladrões de gado, agruparam-se em povoações e lugarejos. É importante ressaltar que os padres da Companhia³⁰ de Jesus tiveram papel fundamental no desenvolvimento da ocupação do município.

Nesse sentido,

Segundo a tradição, o primeiro gado holandês foi trazido pelos jesuítas, que possuíam uma capela e um forte no lugar. A capela era usada para catequizar negros e índios. Entretanto, o trabalho dos padres tomou rumos diferentes dos preconizados inicialmente e os índios e negros fugidos eram escravizados e vendidos aos senhores de engenho [...] com a chegada dos jesuítas e padres mercedários, foram aos poucos surgindo os lugarejos e povoados, os quais eram administrados pelos padres jesuítas a quem cabia o poder temporal dos povoados, até que esse privilégio fosse abolido em 1755 pelo rei de Portugal (RÊGO, 1999, p.25).

Os documentos mais antigos que mencionam as terras de Anajatuba datam de 1770. Segundo Rêgo (1999, p.26), pelo alvará de 16 de março de 1770, o rei de Portugal concedia uma vasta extensão de terras ao Capitão Auxiliar José Joaquim da Silva Rosa, estimada em 13.068 hectares. Em 1853, é elevada a categoria de Freguesia de Santa Maria de Anajatuba, pela Lei Provincial nº 06. Em 1854 torna-se Vila, assim, desmembrando-se das Vilas do Mearim, Rosário e Itapecuru Mirim. Em seguida em 1856 é efetivada a emancipação administrativa de Anajatuba, por meio da Instalação da Câmara de Vereadores. E por fim, somente

muito resistente prendendo-o ao cabo de madeira. Poucos metros adiante, encontrou outro instrumento idêntico, em tamanho maior” (RÊGO, 1999, p.21).

²⁹ Nome de origem tupi-guarani (anajá, palmeira típica da região + tuba, grande quantidade, significando anajazal ou lugar abundante de anajá) (RÊGO, 1999, p.19).

³⁰ Os padres da Real e Militar Ordem Calçada de Nossa Senhora das Mercês, sediada em Andaluzia, na Espanha, chegaram ao Maranhão em 1658. A eles foram doadas uma extensa faixa de terra no município de Anajatuba, onde tiveram fazendas de algodão, arroz, milho, mandioca e cana-de-açúcar.

em 1938, o Decreto Lei nº 45, elevou a Vila de Santa Maria de Anajatuba à categoria de cidade, sob o título único de Anajatuba.

A formação do município de Anajatuba assenta-se, desde a sua origem oficial, de forma significativa, sobre o crescimento rural, como a maioria dos municípios maranhenses. Isso significa que o campo teve relevância diante da configuração espacial desse município.

Inicialmente, a produção agrícola baseava-se no cultivo de produtos para a subsistência local e na pecuária. Segundo Rêgo (1999), desde os primórdios do município, o rebanho bovino criado de forma extensiva nos grandes campos, representou uma importante fonte econômica. De acordo com o referido autor, nos séculos XVII e XVIII, o município foi o grande abastecedor de carne da capital, tendo na extinta Vila do Porto das Gabarras o principal porto de embarque, pois para ali convergiam à maioria das antigas estradas de gado que partiam do sul do Maranhão. O emancipado município produzia especialmente milho, feijão, laranja e mandioca, com destaque para a pecuária. Alguns produtos eram exportados e outros consumidos diretamente pela população local.

O município de Anajatuba³¹, conforme o censo de 2010, possuía população de 25.294 habitantes, sendo a população urbana de 7.018 e rural de 18.276, incluindo uma área de 1.116,9 km² e densidade demográfica de 27,34 hab/km².

Entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 1,90%. No Estado do Maranhão, esta taxa foi de 1,53%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 26,71% para 30,98%.

Entre 2000 e 2010, a população de Anajatuba cresceu a uma taxa média anual de 2,72%, enquanto no Brasil o crescimento foi de 1,17%, no mesmo período. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 30,98% para 27,74%.

³¹ O Município Anajatuba faz parte da Mesorregião Norte Maranhense – Microrregião Geográfica da Baixada Maranhense. Limita-se: ao Norte com Cajapió e Santa Rita, a Oeste com Viana e Arari, ao Sul com Arari e Miranda do Norte, a Leste com Santa Rita e Itapecuru – Mirim.

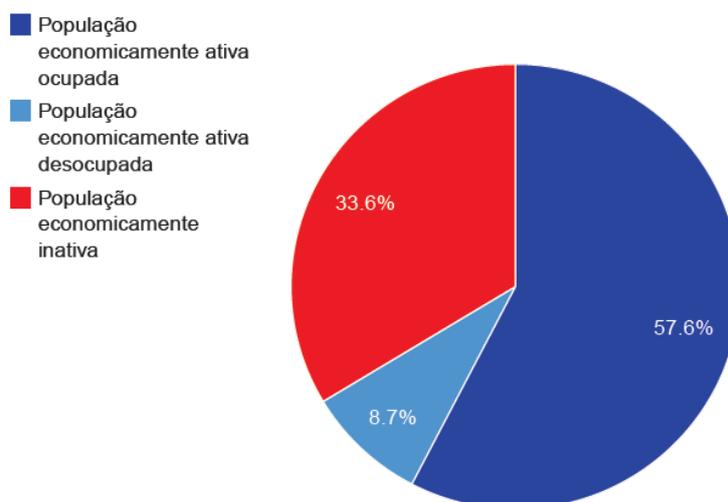
TABELA 2: População total, por gênero, rural/urbana – Anajatuba - MA

População	População (1991)	% do total (1991)	População (2000)	% do total (2000)	População (2010)	% do total (2010)
População total	16.330	100,00	19.341	100.00	25.291	100.00
Homens	8.360	51.19	9.953	51.46	12.959	51.24
Mulheres	7.970	48.81	9.388	48.54	12.332	48.78
Urbana	4.361	26.71	5.992	30.98	7.015	27.74
Rural	11.969	73.29	13.349	69.02	18.276	72.26

Fonte: IBGE – Censo demográfico, 2010.

No que se refere ao trabalho, a população do município de Anajatuba encontra-se organizada da seguinte forma, como demonstra o gráfico a seguir:

GRÁFICO 1: Composição da População de 18 anos ou mais de idade – 2010
Composição da população de 18 anos ou mais de idade – 2010



Fonte: PNUD, IPEA e FJP.

A partir destes dados, pode-se inferir que entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 54,78% em 2000 para 57,63% em 2010. Ao mesmo tempo, sua taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 1,41% em 2000 para 8,73% em 2010.

Quanto à configuração da oferta de mão de obra no mercado de trabalho local destaca-se que em 2010 das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 65,85% trabalhavam no setor agropecuário, 0,00% na indústria extrativa, 1,68% na indústria de transformação, 5,15% no setor de construção, 0,12% nos setores de utilidade pública, 6,15% no comércio e 18,04% no setor de serviços.

Em relação à média de anos de estudos, Anajatuba experimentou um avanço, passando de 6,73 anos em 2000 para 9,18 em 2010, enquanto no plano estadual houve uma evolução de 6,87 anos para 9,26 anos. Entre 2000 e 2010, houve uma queda da taxa de analfabetismo entre a população adulta (25 anos ou mais) de 45,10% para 35,58%. No Brasil, apesar da redução do analfabetismo, manteve-se com percentuais superiores ao nacional que era de 11,82%, em 2010 (IPEA / PNUD, 2013).

Ressalta-se que os indicadores econômicos e sociais revelam uma profunda desigualdade entre o meio rural e urbano. Dessa forma, destaca-se que quanto à taxa de analfabetismo, segundo o IBGE (2010), 30,13% da população analfabeta encontrava-se no meio rural, contra 11,00% no meio urbano.

Os índices relativos ao acesso a serviços básicos atestam que a situação de Anajatuba se encontra ainda muito distante do pleno atendimento, sobretudo no meio rural. O abastecimento de água é contemplado via rede geral em 60,9% dos domicílios, enquanto apenas 2,1% estão ligados à rede geral de esgotos e 40,4% dispõem de fossa séptica. No que diz respeito à existência de instalações sanitárias, 64,2% não possuíam banheiro no ano de 2010, enquanto que o serviço de coleta de lixo estava disponível naquele ano para não mais que 66,3% das residências. Esses dados são mais drásticos quando se observa o meio rural do município, já que em 2010 nenhum domicílio rural possuía saneamento adequado, 51,4% possuíam saneamento inadequado e 48,6% tinham saneamento semi-adequado.

De acordo com o PNUD (2012), entre os anos 2000 e 2010, a renda per capita média de Anajatuba cresceu 131,78%, passando de R\$ 89,59, em 1991, para R\$ 103,91, em 2000, e para R\$ 207,65, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 4,52%. A taxa média anual de crescimento foi de 1,66%, entre 1991 e 2000, e 7,17%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 87,16%, em 1991, para 77,42%, em 2000, e

para 55,32%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini³², que passou de 0,59, em 1991, para 0,51, em 2000, e para 0,60, em 2010.

Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Anajatuba era 0,581, o que corresponde, segundo a classificação do PNUD, a uma situação de baixo desenvolvimento humano. Dessa forma, em relação aos outros municípios do Brasil, Anajatuba ocupava a 4614^a posição, uma classificação baixa. No período 2000 e 2010, o referido índice cresceu³³ 46,35%, passando de 0,397 em 2000 para 0,581 em 2010. A dimensão que mais contribuiu para este crescimento foi a Educação, com aumento de 0,252, seguida por Longevidade e por Renda. De acordo com o PNUD (2012) o IDHM do Estado do Maranhão, nesse mesmo período, passou de 0,493 para 0,727. Isso implica em uma taxa de crescimento de 47% para o Estado, sendo que a dimensão cujo índice mais cresceu foi a Educação, com crescimento de 0,358, seguida por Longevidade e por Renda.

Os dados anteriormente analisados deixam evidente o grave quadro econômico e social no qual se encontra o município de Anajatuba. De fato, essa situação se expressa, dentre outras coisas, pelo peso das atividades agrícolas na economia do município. Conforme evidenciado, parcela significativa da PEA ainda se encontra na zona rural, estando envolvida especialmente na pequena produção agrícola.

Ademais, pôde-se verificar um baixo índice de escolarização entre a PEA ocupada, fato que tem rebatimento direto nos rendimentos dessa parcela de trabalhadores. De fato, o município apresenta baixo grau de formalização do emprego, demonstrado pelo peso significativo dos “trabalhadores por conta própria”. Em sua grande maioria são trabalhadores autônomos pobres, envolvidos com pequenos empreendimentos familiares da economia rural ou urbana, marcados pela baixa produtividade e por ínfimos rendimentos que impossibilitam uma subsistência digna dos produtores.

³² É um instrumento usado 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 (PNUD, 2012).

³³ O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 69,49% entre 2000 e 2010.

Outro fator que contribui para a permanência de tais dados é a situação fundiária de Anajatuba que no ano de 2006, segundo o Censo Agropecuário, era caracterizada pela alta concentração de terras, onde apenas 93 proprietários ocupam 19.254ha correspondentes a 92% das terras firmes do município, enquanto que 1.600 famílias, representadas pelos arrendatários, parceiros e ocupantes, exploram apenas uma área de 480ha, correspondendo a 8% das terras.

Por conseguinte, articulado à organização econômica particular do município de Anajatuba, destaca-se também uma forma peculiar de organização política marcada por um “processo de oligarquização da política” (REIS, 1993). Nesse caso existe a formação de uma oligarquia local, onde a família Aragão se sucede no poder há 30 anos. O poder político é personalizado por Pedro Aragão que é a maior liderança nesse grupo político, que consolida e reproduz a continuidade do mandonismo político e cria as condições ideais para a reprodução de uma acirrada concentração de renda, riqueza, poder e propriedade³⁴, pautadas em relações patrimonialistas e clientelistas.

Todo esse cenário já justifica a necessidade de se desenvolver um Programa de enfrentamento à pobreza e à desigualdade social no município de Anajatuba. Dessa forma, não se pode perder de vista que uma possibilidade real de reverter essa situação de pobreza e de acirrada concentração de renda e riqueza está na implementação de ações estruturantes nas mais diversas áreas, como, educação, saúde, trabalho e renda que possam romper com o perverso ciclo da pobreza no referido município.

4.2 As controvérsias da implementação do Programa Territórios da Cidadania

Neste tópico, apresenta-se resultados da avaliação acerca das condições que facilitam ou entram o processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba-MA, destacando-se as controvérsias que permeiam os sujeitos envolvidos, no que se refere a gestão, a descentralização, a participação e o controle social, o planejamento e a execução das ações.

³⁴ Segundo informações da Justiça Eleitoral (declaração de bens) no ano de 2012, o líder político do grupo Aragão declarou possuir 2.000 hectares de terras, somente em Anajatuba, e 5.000 cabeças de gado.

4.2.1 Os sujeitos envolvidos no processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania em Anajatuba

No processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania em Anajatuba destacaram-se dois grupos de sujeitos. O primeiro, formado pelas instâncias que representam a estrutura oficial do governo municipal e o segundo, por instituições da sociedade que consubstanciam as relações horizontais de poder.

No que tange ao primeiro grupo, o nível municipal foi representado pela Secretaria Municipal de Agricultura, cuja ação foi balizada nas diretrizes da Matriz de Ações Municipal. Essa instância ficou responsável por disponibilizar a equipe técnica de execução do PTC, que é composta por agrônomos, técnicos agrícolas e assistentes sociais.

Ressalta-se que a gestão estadual não integrava os sujeitos envolvidos na implementação do PTC, desconsiderando essa estratégia de desenvolvimento do seu planejamento administrativo. Tal postura encontra-se na contramão da proposta prevista na Matriz de Ação do PTC, que prevê a participação da instância estadual, cujo papel central deveria ser o acompanhamento da execução das ações do PTC, bem como disponibilizar pessoal para compor a equipe técnica municipal, e prestar assistência técnica aos municípios para potencializar o Programa nos territórios.

O segundo grupo de sujeitos, que deveria dar suporte político e operacional ao primeiro, refletiu o grau de participação da sociedade no exercício da política. Esse grupo era composto pelo Colegiado Territorial e Entidades Executoras.

O Colegiado do Território do Vale do Itapecuru, no qual o município de Anajatuba possui uma comissão representativa, é oficialmente formado por 6 entidades representativas, sendo metade oriunda da sociedade civil e a outra metade do poder público (TABELA 3). A participação na instância colegiada territorial é livre, ocorrendo por meio de convite do colegiado ou solicitação da entidade interessada. É importante salientar que, de acordo com seu estatuto, o Colegiado Territorial entende como entidade pública as referentes à administração direta, indireta ou vinculada aos níveis federal, estadual e municipal de governo, bem como aquelas de caráter associativo que representem, direta ou indiretamente, essas categorias. Como sociedade civil compreende-se aquelas representativas de grupos sociais, de grupos de interesses, de grupos de vizinhança e de grupos de identidade social, étnica, geracional e de gênero.

TABELA 3: Representação da Comissão do município de Anajatuba no Colegiado do Território Vale do Itapecuru – 2008

Vaga	Organização
1	Secretaria Municipal de Assistência Social
1	Secretaria Municipal de Agricultura
1	Sindicato dos Trabalhadores Rural
1	Colônia dos Pescadores
1	Cooperativa dos Produtores de Mel
1	Cooperativa Agropecuária
8	Total

Fonte: Relatório de Atividades da Comissão Representativa de Anajatuba.

O Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru, como delimita o seu regimento, é constituído prioritariamente por representantes de entidades voltadas ao desenvolvimento rural sustentável do território, tendo como públicos especiais os agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados e acampados da reforma agrária, movimentos comunitários e associações, cooperativas, mulheres trabalhadoras, trabalhadores rurais e quilombolas.

A população do município de Anajatuba é representada por 4 entidades da sociedade civil, que compõem a Comissão Representativa municipal, que participam da plenária, a qual se reúne em torno de duas vezes por semestre e caracteriza-se por ser aberta, de modo a permitir, permanentemente, a adesão de novos participantes.

Art. 11 - A Plenária é o órgão colegiado superior, ao qual competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial, entre os quais estão: a) Articulações institucionais orientadas para o desenvolvimento territorial; b) Fomentar a criação, estruturar, assessorar organizações associativas da Agricultura Familiar; c) Análise e aprovação dos PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como das respectivas agendas de prioridades; d) Aprovação dos eixos estratégicos que orientam os projetos específicos e o PTDRS; e) Aprovação dos critérios para seleção dos projetos específicos; f) Seleção dos Projetos Específicos a serem implementados a cada ano; g) Apreciação dos relatórios de acompanhamento e avaliação e definição sobre as providências de aperfeiçoamento que forem necessárias. § 1º - A Plenária também ficará responsável pela análise e aprovação e alteração deste Regimento Interno. § 2º - A Plenária desenvolverá as ações através de Oficinas, Seminários e Assembleias, quando apreciará os assuntos e propostas apresentadas em plenária (REGIMENTO INTERNO DO CODETERS do TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU, 2008, p. 3).

Cabe frisar que, cada território deveria possuir um assessor territorial contratado pelo MDA. Esse assessor atuaria como articulador, pois possui o

importante papel de viabilizar a comunicação e mobilização entre as organizações civis e institucionais que compõem o território. Ele simboliza o principal elo da gestão federal com as unidades territoriais. O desempenho das suas funções corrobora diretamente com a competência dos colegiados. Serve como orientador e auxiliar, principalmente no que se refere a questões burocráticas, e executa um papel técnico. Isso, no entanto, não aconteceu no município de Anajatuba, pois essa função foi atribuída a um técnico agrícola do quadro de funcionários da Secretaria Municipal de Agricultura, que acumulou funções e encontrou inúmeras dificuldades para mobilizar as organizações da sociedade civil e executar as atividades burocráticas.

Essas instituições consideradas como essenciais em todo o processo de implementação da política padeceram dos limites relacionados ao próprio exercício da representação, que por sua vez, reflete a ausência de um tecido associativo forte no interior da sociedade direcionado para o campo do desenvolvimento territorial. De fato, tais limites expressam a tensão que existe na própria configuração desses espaços de representação no país.

Para o MDA e SDT, os Colegiados Territoriais, constituem-se parte do arcabouço estatal. Dessa forma, permitiriam o envolvimento efetivo da sociedade organizada nas decisões do governo. Assim, segundo Sousa (2004, p. 114), enquanto espaços capazes de sintetizar saberes atinentes a determinados campos particulares, sua dinâmica deveria se pautar pela politização das propostas e pela interferência direta nas práticas do Estado, provocando mudanças qualitativas.

No entanto, na prática, isso não vem ocorrendo no município de Anajatuba. Assim,

Podem-se identificar duas faces principais desse jogo de tensões. A primeira se expressa através do distanciamento deliberado com que muitas organizações tratam as disputas para acessar esses conselhos. Nesse caso, o que se coloca em questão é a perspectiva de reforma por dentro do próprio aparelho do Estado que esses espaços sugerem. A segunda está relacionada à possibilidade de concretização da participação através desses espaços, considerando os limites do processo de formação da sociedade brasileira, onde as práticas corporativistas e clientelistas tendem a substituir a linguagem pautada no universalismo de procedimentos, que demanda a existência de normas amplas e de transparência (SOUSA, 2004, p.115).

No caso de Anajatuba, pôde-se verificar que, para alguns membros da Comissão Representativa, a defesa de interesses de suas instituições particulares

se sobrepuja, muitas vezes, até mesmo aos interesses corporativos. Em outros casos, os representantes indicados não detinham conhecimentos suficientes sobre a realidade municipal e os meandros do programa, além de frequentemente ocorrer uma intensa rotatividade dos representantes, estes sendo indicados para participar apenas de dada reunião³⁵ e não da Comissão permanente. A esses dois modos de ação coletiva, aliava-se o relacionamento entre os representantes do governo e os demais representantes da sociedade civil organizada, uma relação claramente pautada pela desigualdade em termos do acesso às informações sobre o programa.

4.2.2 O processo de gestão do PTC

No presente estudo, considera-se como gestão do PTC o conjunto de atribuições articuladas pelo governo federal, estadual e municipal com vistas à implementação das ações do Programa. Essas atividades, que tinham como baliza o retrato da política desenhado por formuladores situados no nível federal do governo, constituíam-se do planejamento das ações, da seleção de executores, da execução e acompanhamento das ações e do processo de avaliação.

No processo de gestão, os entes federados são representados pelo Comitê Gestor Nacional, instância que tem como função orientar e monitorar a atuação do Comitê Gestor Estadual no que se refere à aplicação de recursos e a implementação das ações interministeriais relativas à área de abrangência do Programa. Esse comitê tem por Coordenação Geral – Secretaria Executiva, Coordenação Técnica – Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e os demais membros integrantes: o GARA – Grupo Nacional de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária (INCRA, SAF, SDT e SRA), o Representante do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia- PPIGRE, o Representante do Núcleo de Estudos Agrários – NEAD. A Instancia estadual é representada pelo Comitê Gestor Estadual que tem por atribuição realizar sob orientação do Comitê Gestor Nacional, o acompanhamento da execução das ações do Programa. Este é composto pelo GERA – Grupo Estadual de Execução da Política Agrícola para Reforma Agrária (sob a coordenação da Delegacia Estadual do MDA), por

³⁵ Foi pontuado pelo presidente da Comissão Representativa do Município de Anajatuba que o funcionário municipal indicado para Compor a Comissão nem sempre era o mesmo que participava das reuniões. Isso porque os órgãos municipais indicavam o funcionário que estava disponível no dia específico da reunião.

Representante nos Estados dos Ministérios e Órgãos Federais Participantes e por Representantes dos Colegiados Territoriais.

O nível municipal é representado pelos Colegiados Territoriais e pelos encaminhamentos, resoluções específicas, acompanhamento operacional que determinada política pública ou conjuntos de ações afins. São compostos por organismos de governo municipal, e organizações da sociedade civil, conforme resoluções do CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

É importante ressaltar que, segundo Sousa (2004, p.112), no contexto dos estados, e, sobretudo, nos municípios, os limites impostos pela situação socioeconômica e político-institucional, os quais se expressam através de processos de negociação destinados a formular, consolidar ou rever compromissos assumidos, transformam a política, que passa a adquirir os traços particulares da realidade na qual está sendo implementada. Dessa forma, compreende-se que o processo de decisão e implementação de qualquer política pública estão intercalados, pois segundo Silva (2001, p,29), uma intervenção, desde a sua concepção até a sua operacionalização final, é perpassada por uma rede de poder e influência que não atua de forma linear, mas sim tensa e conflitiva, que pode alterar a direção prevista na programação inicial.

A referência utilizada na presente análise é a proposta de efetivação do processo de gestão de forma descentralizada e participativa. A descentralização é tomada no sentido do desenvolvimento de relações intergovernamentais estabelecidas entre os Comitês Gestores Nacional e Estadual, e o Colegiado Territorial, que possibilita a participação de diferentes sujeitos da sociedade no processo de gestão.

A participação social na gestão do programa é apresentada como um dos objetivos do PTC, que seria materializada através do Colegiado Territorial e das Comissões Representativas Municipais, que segundo as premissas são instâncias reconhecidas de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas e pressuporia uma relação produtiva entre sujeitos coletivos. Dessa forma, os formuladores do programa vêem na gestão participativa a possibilidade concreta de apoiar e fortalecer, nos territórios, capacidades sociais de autogestão dos processos de promoção do desenvolvimento, nos quais as próprias organizações dos agricultores familiares e dos trabalhadores rurais protagonizem as iniciativas.

Segundo a proposta do MDA, o PTC busca integrar políticas públicas de diversos órgãos do governo. Dessa forma, no município de Anajatuba, a instância governamental responsável pela operacionalização do Programa é a Secretária de Agricultura, que coordena as políticas e programas que compõem os eixos diversidades produtivas e qualificação de infraestrutura, e, ainda é a responsável por articular e mobilizar as demais secretarias municipais que atuam no eixo cidadania e direitos, tais como, Secretarias de Assistência Social, de Saúde e de Educação. A participação popular, através da Comissão Representativa no Colegiado Territorial, é concretizada na formulação dos planos de desenvolvimento dos territórios, nos quais são identificadas as necessidades do município.

A forma utilizada pela Secretaria de Agricultura para gerir as ações implementadas caracterizou-se, no primeiro momento (2008 – 2010), pelo esforço de inclusão de instâncias da sociedade, tanto no planejamento, quanto na execução das propostas. As ações eram concentradas no acesso ao crédito rural, e, sobretudo, nas ações da apicultura, através do incentivo à agregação de valor, comercialização e infraestrutura produtiva com a construção da Casa do Mel municipal. O segundo momento (2011 – 2013) foi marcado pela centralização das decisões e pela implementação, quase que exclusivamente, das ações de crédito rural, havendo um retrocesso do processo de valorização e incentivo a produção local que estava sendo desenvolvido desde meados de 2008.

4.2.3 A descentralização de poder entre as esferas governamentais

A descentralização participativa é caracterizada enquanto princípio operacional do PTC. Dessa forma, um dos objetivos do Programa é a articulação de diálogo entre diferentes escalas de poder, nacional, estadual e municipal. Reforçando essa afirmação, Rodrigues e Ferreira (2008) acrescentam que a

[...] estratégia de descentralizar as decisões ajuda inegavelmente a identificar os problemas mais relevantes das esferas locais, no entanto, favorece a um descomprometimento do governo central para com os problemas locais, passando estes a serem geridos pelas esferas administrativas locais, e relegando ao governo central menos gastos públicos nas ações de intervenção. O governo passa a ter um papel de menor intervenção e passa a ser um mediador no processo de interação dos atores sociais e as distintas esferas administrativas (RODRIGUES e FERREIRA, 2008, p. 609).

O termo descentralização possui diversas interpretações. Vale destacar o entendimento de Stein (1996) que afirma que a descentralização é um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder, ou dos objetivos de decisão, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos financeiros e físicos.

As articulações entre União, os Estados e os Municípios deveriam se efetivar mediante a assinatura de convênios da União com os Municípios. À União cabia a função de formular e fomentar estratégias de desenvolvimento rural, estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, o gerenciamento dos recursos, a articulação entre os Ministérios integrantes, o desenvolvimento da avaliação interna de âmbito nacional, a contratação da avaliação externa nacional e a promoção de debates nacionais. De fato,

A estratégia de desenvolvimento rural do Brasil encontra-se sob a responsabilidade da Secretária de Desenvolvimento Territorial, que assume a formulação de planos de desenvolvimento rural em diferentes níveis territoriais, a negociação dos recursos que os diferentes ministérios disponham para aplicação no âmbito rural e a coordenação e fortalecimento das ações dos colegiados territoriais. É também de sua responsabilidade a secretaria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (ECHEVERRI, 2010, p. 88).

Aos governos estaduais competia o acompanhamento e o estímulo à execução das ações e à gestão territorial municipal, o assessoramento técnico e o cofinanciamento de algumas ações. O PTC pressupõe que a gestão estadual formule ações de desenvolvimento rural que transcendam o âmbito somente produtivo, privilegiando dimensões como educação, saúde, infraestrutura e lazer, de maneira que possa articular todas as áreas administrativas do Governo Estadual.

Os estados seriam os mediadores entre a União e os municípios, visto que os convênios são realizados entre Governo Federal e municípios. Essa limitação de poderes, perfeitamente compatível com os princípios federativos, por outro lado, favorecia maior concentração no nível federal, que tinha a prerrogativa de liberar os recursos. Em Anajatuba, a integração frágil entre o governo do estado e o governo municipal, resultou no estabelecimento de uma relação embrionária entre essas escalas de poder. Segundo o gestor municipal do PTC e o presidente da Comissão Representativa, o Estado sempre esteve distante do município, e sua

participação na implementação do programa restringia-se, apenas, à oferta de capacitações esporádicas. Destacaram ainda que existem muitas expectativas em relação à importante participação da gestão estadual nos Territórios da Cidadania. O presidente da Comissão Representativa afirma: *“o Estado nunca participou, sempre esteve distante do povo. Se participasse seria bom, o programa ficaria mais forte, só com a prefeitura fica difícil”*. Ambos acreditam que a efetiva participação da esfera estadual, permitiria obter maiores condições de articular suas demandas junto às ações do estado e também utilizar-se do apoio das secretarias estaduais e das coordenadorias regionais.

No Território Vale do Itapecuru/MA, o governo do estado estava representado no colegiado territorial pelo então coordenador regional da Secretaria de Agricultura. Esta Secretaria é o órgão da administração estadual que mais se identifica com os objetivos do programa Territórios da Cidadania. Para o Estado, essa secretaria assemelha-se à função do MDA na gestão federal, responsável pelos assuntos referentes à agricultura familiar e à reforma agrária. Desta forma, é possível verificar certa assimetria entre os governos federal e estadual. O presidente da Comissão Representativa afirmou que durante todos os eventos, treinamentos e capacitações foi possível nota-se que existem interesses divergentes no que se refere ao caráter das políticas estaduais e federais.

Os municípios, a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial, são os grandes protagonistas desse Programa, já que ao ente municipal cabe definir as prioridades locais, implementar as ações e celebrar os convênios com o Governo Federal. É importante destacar que os processos de aprovação e de liberação de recursos ultrapassam o nível técnico, dependendo, também, da capacidade de negociação, o que acaba agregando barganha política.

Para a definição de prioridades locais pelo nível municipal dois limites principais podem ser visualizados. O primeiro é a necessidade de conhecimento da realidade municipal para que haja focalização na demanda, e que esta represente as reais necessidades do município ou mesmo as necessidades de diferentes grupos. O segundo limite refere-se à capacidade administrativa, financeira e organizativa dos municípios, bastante variável no país.

Essa diferenciação de capacidades no nível municipal pode ser visualizada através da Comissão Representativa, encarregada de levar para o Colegiado Territorial as demandas municipais. Nos territórios em que esta comissão

se constitui em estrutura delicada, resultante de fraca mobilização da sociedade, suas práticas, longe de favorecerem a operacionalização de um padrão de relacionamento baseado no universalismo de procedimentos, podem patrocinar a reprodução de processos de privatização do espaço público (com a concentração de informações relevantes pelos gestores), do corporativismo e do clientelismo.

Segundo Sousa (2004, p.88), essas são formas tortuosas de gestão já bastante conhecidas no país e que desvelam a existência, em muitos casos, de processos de desconcentração em nome da descentralização. Situações em que ocorre apenas um descongestionamento da administração central, sem participação efetiva das instituições municipais no poder de decisão. Dessa forma,

A desconcentração, de fato, constitui-se em uma figura mais facilmente assimilável pelos setores dirigentes porque não exige a distribuição efetiva do poder de mando. Facilita, no entanto, o exercício de relações autoritárias, ao invés de serem construídas relações de cooperação/competição, fundamentais à configuração do federalismo. E na relação do governo municipal com a sociedade local essas mesmas relações de poder são, muitas vezes, reproduzidas, através do fenômeno denominado *prefeiturização*, em nome da municipalização, quando o governo municipal assume as prerrogativas dos movimentos organizados, inclusive indicando os representantes da sociedade civil nos Conselhos Municipais (SOUSA, 2004, p.89).

No caso do município de Anajatuba, isso foi destacado como um reflexo da incapacidade ou falta de vontade política de realizar convênios com o Governo Federal e manejar recursos em função de interesses territoriais, em nível local. Sobretudo, a partir do ano de 2013, com a mudança de gestão municipal, o PTC sofreu uma dura retração, tanto no âmbito do financiamento e da execução das ações, quanto no apoio dado pela gestão municipal para a implementação das ações. Segundo o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anajatuba: “*a prefeitura não se interessa em fazer os convênios porque o recurso não cai direto na conta da prefeitura, vem pra gente*”.

Ainda foram apontadas duas questões que representam um grande entrave à implementação das ações: a primeira refere-se à perda de recursos por conta da inadimplência do município; a outra, está relacionada ao fato de a Prefeitura de Anajatuba estar passando por um processo de investigação da Polícia Federal, em decorrência da suspeita de desvio de um grande volume de recursos federais destinados à implementação da política de educação. O presidente da Comissão representativa afirma: “*depois que essa bomba explodiu, essa*

investigação, parou tudo, o programa tá esquecido, só os participantes da Comissão que ainda lembram”. Tais questões têm dificultado a implementação das ações do Programa.

4.2.4 Os mecanismos de participação e controle social

O envolvimento da sociedade organizada, nos diferentes momentos da política, constituía-se em um dos pilares básicos considerados necessários à gestão e implementação do PTC. Esse envolvimento deveria materializar-se com a participação nos Colegiados Territoriais, na elaboração do Plano Territorial, abertura de canais de diálogo e construção de relações de parceria com organizações sindicais, associações e outras instituições locais envolvidas com o desenvolvimento territorial. Quanto aos Colegiados, o MDA (2008, p.4) afirma que foram “criados mecanismos institucionais para o estímulo e o apoio à participação dos atores e atrizes dos territórios para que possam discutir e deliberar publicamente sobre políticas, programas e projetos que afetam diretamente suas vidas”.

Dessa forma, existiria uma ampliação da esfera participativa, com amplo espaço de vocalização, inclusive, à população rural que é historicamente marcada pela destituição dessa condição no país. No entanto, Sousa (2004, p.90) chama atenção para o fato de que

a participação como a capacidade de estabelecer compromissos coletivos é resultado do conhecimento (sobre as formas de composição e distribuição dos bens coletivos, sobre os direitos e deveres relacionados a essa partilha e sobre a dinâmica de relacionamento do núcleo do governo com a sociedade) aliado à voluntária adesão a um projeto de feição coletiva”.

Destaca-se que a população alvo do PTC, e os diretamente interessados pelo Programa, não agregavam os dois componentes. Sobretudo em razão de determinantes conjunturais e estruturais que limitam o acesso à cidadania. Essa população pouco habituada ao processo de participação é a participante dos Colegiados Territoriais. Esses constituem-se em organismos paritários, formados por representantes do governo e da sociedade civil. Segundo Echeverri (2010, p.85), os colegiados territoriais simbolizam um esquema de consolidação do processo de participação das organizações sociais e dos grupos de agricultores familiares na

discussão e implantação das políticas públicas de desenvolvimento rural, que vem se estruturando desde 1996 no Brasil. Dessa forma, embora inicialmente

[...] tenha sido de caráter consultivo, não obrigatório, para as decisões de investimento público, converteram-se no cenário de construção de uma cultura de planejamento, participação e negociação, que contribuíram com muitos benefícios ao processo de democratização das decisões relacionadas com as políticas públicas. [...] A experiência de colegiados pode ser considerada como um dos suportes mais significativos da estratégia de desenvolvimento dos Territórios Rurais. Sua importância reside na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo aos processos de participação real, enquanto, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, legitimados por estruturas formais reconhecidas pelas instâncias públicas e pela normatividade, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização da reivindicação social (ECHEVERRI, 2010, p. 86).

As organizações territoriais, através do seu fortalecimento podem configurar-se como força política na sociedade, pressionando e disputando o Estado e assim chamando atenção para os seus interesses. Segundo o MDA (2010), os colegiados territoriais articulam a participação de representantes de 11,6 mil entidades em todo o país e um dos seus principais papéis é a elaboração do plano territorial. A formulação do plano de desenvolvimento territorial consolida as organizações territoriais como instâncias de planejamento, gestão e controle social, pois servem como referência para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares.

A atuação das entidades sociais, da mesma forma que para a escolha das direções, reúnem-se em grupos para persuadir as discussões e defender ações que estejam de acordo com seus objetivos prioritários. Nesse sentido, a participação popular, também, corre riscos de sobrepor seus interesses específicos, apenas para proveito restrito, contrariando a visão territorial e a construção de avanços coletivos.

Isso posto, no contexto do PTC, alguns questionamentos tornam-se pertinentes. Um primeiro diz respeito à legitimidade dos representantes dos colegiados. Segundo Sousa (2004, 95), a legitimidade, tal como se entende, é conferida a alguns sujeitos pela sua efetiva inserção no cotidiano de determinadas frações da sociedade: grupos, associações, partidos e sindicatos. Assim, é o próprio tecido associativo da base que define o formato da representação, com seus limites e possibilidades.

O gestor do PTC em Anajatuba indicou como ponto de entrave para a efetiva participação social, a operacionalização da paridade no colegiado territorial que tem sido tensionada por limites de diferentes ordens. Este informou que *“o povo, o povo mesmo não participa. Sempre são as mesmas caras, os mesmos representantes que estão à anos a frente dessas entidades. Já ouvi gente importante dizer para pessoas simples dos povoados que eles não podem participar, porque não conhecem. Mas se o programa diz que todos podem participar, isso tá errado”*. Destaca-se que isso é decorrente da cultura elitista da sociedade brasileira, que cotidianamente perpetua e naturaliza a ideia de que alguns, sobretudo, os pertencentes às classes subalternas, não possuem capacidade de apreender temas mais complexos.

O segundo aspecto destacado como entrave é a tendência de alguns representantes, sobretudo, os dos organismos do governo, em obscurecer a relevância de temas ou inviabilizar o repasse de informações, inclusive, para favorecer possíveis mecanismos de barganha política.

Os Colegiados Territoriais, ainda, são reconhecidos segundo o desenho do Programa como instâncias de controle social das ações implementadas nos territórios. No entanto, foi apontado que no município de Anajatuba nunca houve efetividade no controle social. Isso decorrente, sobretudo, do não acesso às informações contidas nos relatórios de execução. É importante ressaltar que, no âmbito do controle social, o MDA, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, criou o Sistema de monitoramento, controle, acompanhamento e avaliação – SAMA, que é indicado como um mecanismo fundamental para a gestão, controle e tomada de decisões nos territórios. Assim,

Este sistema tem diversos componentes integrados capazes de responder às suas funções: instrumentalizar as tomadas de decisões, ou 'escolhas' do órgão gestor, informar as institucionalidades territoriais fazendo da informação um elemento de autogestão e empoderamento, controlar, monitorar, acompanhar e avaliar as ações a serem implementadas e o desenvolvimento dos territórios, articular os agentes e mantê-los informados, prestar contas aos setores públicos e privados que controlam as atividades de Governo (MDA, 2008, p.9).

Esse sistema comporta dados, relatórios de diversos tipos, planos e programações, contratos e convênios com o propósito de garantir a transparência e o controle social. Segundo o gestor do PTC e o presidente da Comissão

Representativa, os dados apresentados no SAMA muitas vezes são incompatíveis com a realidade municipal. Isso pode ser decorrente de leituras enviesadas e manipuladas dos dados, que conseqüentemente, determinam uma avaliação acrítica e descompromissada do Programa.

Dessa forma, percebem-se como principais problemas na participação: falta de participação dos gestores públicos, baixa participação dos produtores, rotatividade dos participantes, problemas de comunicação, participação mais efetiva de alguns grupos em detrimento de outros, marginalização de grupos minoritários. Essa situação engendra um baixo desempenho do colegiado e traduz-se localmente pela morosidade dos projetos territoriais, o que tem sido um dos principais gargalos da dinâmica territorial. De acordo com o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais: *“Uma fragilidade da organização que sempre é destacada pelos membros do colegiado é a falta de objetividade das reuniões e o longo tempo gasto nas plenárias. Se fala muito e se produz pouco. Observo que essa falta de objetivo tem afastado várias instituições das reuniões”*.

Assim, observa-se que a partir do momento em que não se consegue visualizar os resultados, a execução e conclusão dos projetos, percebe-se claramente um processo de desmobilização e desconfiança, que redundará numa diminuição da participação e, portanto, no bloqueio da dialética da participação.

4.2.5 O processo de planejamento das ações

Na proposta do PTC, o planejamento das ações inclui os processos de mobilização da sociedade, articulação das propostas e negociação, os quais deveriam se consolidar com a elaboração do Plano Territorial.

Nesse sentido, há o planejamento territorial, que considera o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de desenvolvimento rural, a partir das inter-relações, articulações e complementaridade entre os espaços rurais e urbanos. Segundo o MDA (2008, p.30), os territórios facilitam o planejamento das ações, pois refletem nitidamente a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e instituições locais. Quanto a essa abordagem Vitte (2010, p.1) afirma que,

Em uma abordagem normativa, pode-se considerar o ordenamento do território como o planejamento das ocupações, de forma a potencializar o aproveitamento das infraestruturas e a preservação de recursos limitados, a partir do pressuposto que o ordenamento territorial é a gestão da interação homem-espaço natural. Planejar e fazer a gestão do território exige profundo conhecimento sobre a vida local e suas formas, conhecimento sobre esse território e as culturas e pressupõe usar esses elementos como mola propulsora do desenvolvimento. O fundamento do planejamento territorial é a gestão dos mais diversos recursos. É desafiador lidar com a complexidade de atores (ou sujeitos) em suas realidades e de diferentes formações territoriais.

O planejamento territorial é executado nos Colegiados Territoriais, que são as instâncias de discussão, planejamento e execução das ações, e materializa-se nos Planos Territoriais. Os colegiados retratam a composição das forças políticas e econômicas territoriais e têm a função de formular os planos de desenvolvimento dos territórios, identificar as necessidades, pactuar o agendamento das ações, promover a integração de esforços, propor alternativas e exercer o controle do andamento do programa.

A primeira fase do planejamento é o momento dos debates e do levantamento das demandas do município, realizados pela Comissão Representativa. Para atender a esse propósito, o gestor do PTC em Anajatuba e o presidente da comissão adotaram as seguintes estratégias de captação, ao longo do período: utilização de dados secundários; utilização das indicações feitas pelo Núcleo Diretivo³⁶ (Instância que se reúne mais frequentemente e possui maior possibilidade de interferência³⁷), cujos resultados foram consubstanciados em Diagnósticos e Planos de Desenvolvimento Municipal que foram encaminhados para discussão no Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru.

³⁶ De acordo como o regimento do CODETERS Art. 13 - O Núcleo Dirigente terá as funções de: Representar a institucionalidade territorial através do assessor territorial; Coordenar as ações do CODETERS; Acompanhar as ações da Entidade executora; Fortalecer as articulações entre as entidades do Território; Acompanhar a implementação dos Planos e Projetos territoriais para a efetivação das decisões da Plenária; Atuar como ente de mobilização social do Território; Dinamizar as ações do CODETERS; Convocar Plenárias; Efetuar ação de articulação política junto à administração direta e indireta dos entes federados; Atuar como agente de análise crítica do processo territorial; Monitoramento e acompanhamento das ações e execuções dos projetos territoriais.

³⁷ Os núcleos dirigentes são compostos de forma paritária entre sociedade civil e poder público. Do núcleo dirigente de Anajatuba fazem parte duas entidades, por parte do poder público são: Secretaria Municipal de Agricultura e Secretária Municipal de Assistência Social. Por parte, da sociedade civil integram o núcleo dirigente: Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Cooperativa do Mel.

Nessa fase, os sujeitos sociais envolvidos tem papel fundamental no processo, uma vez que o desenvolvimento de ações focalizadas é um dos principais aspectos do PTC. Isso possibilita articular a eficiência da gestão com a eficácia dos resultados, já que contribui para a elaboração de ações afinadas com as características municipais, sobretudo, com as vocações agrícolas. É importante destacar que Anajatuba, dentre os 10 municípios que compõem o Território Vale do Itapecuru³⁸ é o único que pertence à região da Baixada Maranhense. Assim, possui condições geográficas e climáticas bem peculiares em relação aos demais municípios, bem como uma vocação agrícola muito distinta, fato que pode dificultar a consolidação do Plano de Desenvolvimento Territorial.

O segundo momento é a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial. Nessa fase, as Comissões Representativas são encarregadas de levar as demandas municipais para o Colegiado Territorial, com o objetivo de incorporar as necessidades municipais ao Plano. Nesse sentido, tanto o Gestor do PTC quanto o Presidente da Comissão representativa afirmaram que, entre os anos de 2008 e 2010, o Núcleo Diretivo e a Comissão Representativa do município de Anajatuba tiveram grande destaque na elaboração do Plano, pois conseguiram a incorporação das demandas municipais, que posteriormente deram origem aos cinco eixos norteadores das ações do PTC no Vale do Itapecuru e no referido município, que foram: a capinocultura, a educação do campo, mandiocultura, apicultura e extrativismo (com foco no babaçu).

No que se refere à elaboração do Plano, o presidente da Comissão Representativa quando indagado sobre os critérios de escolha das ações declarou:

“é assim, se todos [referindo-se aos municípios do Território] tem caprino, tem mandioca, a questão do mel em Anajatuba, a pedagogia da alternância, então isso foi colocado como projeto. A questão da apicultura não é uma realidade dos dez municípios, mas como a pessoa de Anajatuba estava presente nas discussões então se colocou no projeto, mas não é todo mundo que sabe discutir apicultura não.

Apesar da possibilidade de priorização e do acesso aos recursos financeiros mostrar-se como uma etapa mais próxima do público beneficiário, percebeu-se que a dimensão do planejamento e o amadurecimento de propostas de

³⁸ Em pesquisa mais aprofundada contatou-se que os municípios do Território da Cidadania Vale do Itapecuru foram agrupados seguindo critérios de proximidade, acessibilidade, área e número de agricultores familiares. (informações retiradas da Chamada Pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e extensão rural para o Território Vale do Itapecuru, ano 2010).

abordagem territorial constituíam os principais entraves, estes agravados ainda pelo fato de essas decisões ocorrerem em plenárias compostas por representantes de entidades com alta rotatividade dentro do colegiado.

Destaca-se que, entre 2012 e 2013, ambas as instâncias representativas sofreram uma forte retração. Essa freada foi apontada como decorrência do período eleitoral (2012), e do período de mudança de governo (2013), e pelo crescente desinteresse dos representantes, que na prática se limitam a detalhar as metas pré-estabelecidas na negociação entre Governo Federal e Governo Municipal. Nesse período, as contribuições mais substantivas da esfera municipal foram a de suscitar o debate sobre alguns problemas relacionados à agricultura familiar e à produção de mel.

Ainda, destaca-se como entrave a efetividade destas instâncias, a constante troca de representantes que se aprofundou com a mudança de gestão municipal no ano de 2013. A partir de então, para alguns representantes do poder público, a participação se desenvolveu de forma enviesada. Para esses sujeitos, o espaço construído oportunizaria, mais particularmente, um processo de negociação, com objetivo de favorecer determinadas entidades executoras, e passaram a defender as ações que possuíam o maior montante de recursos, embora estas, na maioria das vezes não representassem as reais necessidades do município. Tal fato contribuiu para o enfraquecimento, e conseqüentemente, o distanciamento dos representantes da sociedade organizada destas instâncias decisórias.

Outro entrave apontado ao processo de planejamento das ações foi a definição de algumas ações pelo Governo Federal sem passar pelo Colegiado Territorial. Assim, afirma o Presidente da Comissão Representativa: *“algumas ações foram definidas pelo Governo Federal sem passar pelo Colegiado Territorial. Como por exemplo, as máquinas, os tratores, que o governo mandou pra cá, o povo nesse tempo tava precisando era de maquinário para pesca”*. De fato, isso fere as premissas da participação e da descentralização das definições das ações previstas no PTC. Dessa forma, entende-se, porém, que um “processo mais aproximado de focalização das demandas reais da sociedade ocorreria apenas em situação de descentralização, com respeito às decisões do nível municipal” (SOUSA, 2004, p.129), no entanto, isso parece contraposto à ideia de planejamento e negociação implementada pela União.

Assim, os principais entraves identificados na fase do planejamento em termos de concretização da forma de gestão preconizada no PTC foram: o crescente desinteresse dos representantes da sociedade civil, decorrente, sobretudo, do frágil processo de organização da sociedade no município em torno do desenvolvimento territorial, e a total falta de articulação e definição de interesses comuns entre Representantes do poder público e da sociedade.

4.2.6 O processo de execução

A execução das ações do PTC segue o previsto na Matriz de Ações. O primeiro eixo de execução previsto no desenho do Programa está relacionado ao convênio estabelecido entre as instâncias governativas dos níveis federal e estadual, sendo essa última considerada a instância mobilizadora e articuladora da implementação das ações, e também, dos processos de formulação, implementação, supervisão, prestação de contas, acompanhamento e avaliação do conjunto de ações.

O segundo eixo, a execução estava referida à implementação das ações sob a responsabilidade da esfera municipal. São, portanto, avaliados como parte desse momento de execução, as metas físicas e financeiras, as ações conveniadas e a forma de implementação e acompanhamento. As ações que compõem a Matriz de Ações são definidas para todo o Território Vale do Itapecuru. Assim, cabe ao gestor municipal realizar convênio com o órgão federal responsável pela ação. A seguir destacam-se ações previstas, as metas físicas e financeiras e as ações implementadas em Anajatuba entre os anos de 2008 a 2012:

TABELA 4: Ações previstas x Ações realizadas no município de Anajatuba entre os anos de 2010 e 2102

Área	Órgão	Ação	Meta Física	Orçamento	Realizado Físico
Apoio à Atividade Produtiva	Secretaria de Agricultura Familiar	Crédito PRONAF (contratos firmados)	486	1.288.849,05	1.288.849,05 ou 100%
	Banco do nordeste	Nordeste Territorial (operação de crédito)	20	1.290.000,00	27 ou 35 %
	SAF ³⁹	Crédito PRONAF (contratos firmados)	1427	3.945.171,49	897 ou 62,86%
Saúde	MS Secretaria de Atenção à Saúde	Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde	675	6.010.200,00	675 100% Agentes Comunitários de Saúde Mantidos
Educação	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade	Construção de Escolas no Campo	1	438.857,93	0% Escolas Construídas e Equipadas
	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade	Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas	1	212.642,05	0% Escolas Construídas
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Caminho da Escola	4	731.000,00	1 ou 25% Ônibus Adquiridos
Assistência Social	MDS	Benefício do Programa Bolsa Família	4.433 ⁴⁰	5.348.317,00	5.348.317,00
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	122	709.920	709.920 ou 100%
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Construção da Casa do mel	1	99.495,00	1 ou 100% da obra construída
	Ministério das Cidades	Habitação de Interesse Social: construção do habitacional Bairro Cidade Nova	150	534.080,95	150 ou 100% da obra construída

³⁹ Secretaria da Agricultura Familiar.

⁴⁰ Famílias beneficiadas.

Infraestrutura	Ministérios das Cidades	Abastecimento de água	350	650,00	200 ou 57,1% de cisternas instaladas
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Construção de agroindústria de beneficiamento de mandioca aquisição equipamentos e insumos	1	102.567,00	1 ou 100% de obra construída

Fonte: Relatório das Execuções da Matriz de Ações, 2013

As ações para desenvolvimento e dinamização do território concentram os seguintes eixos: Apoio às atividades produtivas, Cidadania e acesso a direitos e Infraestrutura. No município de Anajatuba as ações em execução se enquadram no eixo da saúde, assistência social, Infraestrutura, apoio à atividade produtiva e acesso à produção e comercialização, que são os de maior repercussão na realidade local.

Segundo o gestor do PTC em Anajatuba, entre as políticas do MDA para os Territórios da Cidadania, o PRONAF corresponde à ação com o maior volume de recursos e a mais implementada. Nesse sentido, destaca-se que o discurso oficial do MDA apregoa que na abordagem territorial a população do território é responsável pela “auto-gestão dos processos de promoção do desenvolvimento e enfrentamento à pobreza, nos quais as próprias organizações representativas protagonizem as iniciativas” (MDS, 2008). Isso deixa claro que o PTC aproxima-se da abordagem liberal da pobreza, pois, aposta na compreensão de que a pobreza se pauta em elementos de natureza moral-conservadora presentes em posturas como: a responsabilização dos indivíduos, a necessidade do esforço individual, a satisfação das necessidades em detrimento do direito (NISBET, 1981), a ênfase nas relações familiares, comunitárias e associativas como suportes indispensáveis à vida humana. Assim,

No âmbito da política, tem-se um contexto marcado por um processo que está na contramão histórica, sendo que de lado, houve um processo denominado de redemocratização da sociedade que culminou com importantes conquistas no campo das políticas sociais, materializadas na expansão de direitos constitucionalmente reconhecidos. Por outro lado, com o avanço do projeto do neoliberalismo, as políticas sociais passam a ser pensadas de modo residual, apenas para complementar o que não foi conseguido através do mercado ou dos recursos familiares e comunitários (SCHONS, 2000).

Nessa perspectiva, segundo Araújo (2007, p.116) as políticas sociais vêm sendo perpassadas por uma visão focal em que o local se afirma como o único espaço capaz de efetuar respostas supostamente mais eficazes às necessidades da população. Esta última análise, não por acaso, tem sido reduzida à comunidade. Com isso, há a ocorrência de uma visão comunitária em que os indivíduos e as famílias tornam-se responsáveis por sua condição de bem-estar na perspectiva do empoderamento (*empowerment*) dos pobres. Assim, essa construção “questionável e importada legitima a desresponsabilização do Estado no seu papel ativo e determinante no enfrentamento da pobreza como um problema estrutural e político” (ARAÚJO, 2007, p.116).

Quanto às ações de geração de renda, o PTC sugere que o enfrentamento à pobreza, na melhor das hipóteses, consiste em capacitar os indivíduos para a disputa – em condições bastante desiguais – de um lugar no mercado, concebido como espaço de modernização, produção de bens, riquezas e serviços que os indivíduos devem se apropriar, desde que devidamente qualificados (ARAÚJO, 2007, p.116). Segundo Telles (1998, p.56)

[...] trata-se de uma perspectiva afinada com os cânones do liberalismo clássico e que na atualidade encontra-se no centro da reorganização neoliberal que tem inspirado a redefinição das políticas sociais, sob esse foco, programas de transferência de renda e de acesso a crédito são direcionados à inclusão no mercado e terminam por priorizar objetivos sintonizados com a ótica do desenvolvimento econômico, da equidade e do mercado.

É importante destacar que, segundo o relato do Presidente da Comissão Representativa, o acesso ao crédito rural pelo pequeno produtor, em alguns casos, representa o endividamento deste, fato que agrava a situação de pobreza em que vivem. De acordo com o relato:

“Quando a gente percorre os povoados os agricultores afirmam que gostariam que o governo entrasse em acordo com os bancos para que estes oferecessem financiamentos com juros menores, para que tivessem condições de pagar suas dívidas. Eles dizem que ajuda muito, poder contar com um financiamento, mas depois o juro é tão alto que a pessoa não dá conta de pagar e o banco toma tudo o que ela tem. Já teve caso do agricultor perder o pedacinho de chão que tinha por causa de dívida em banco”.

O relato a seguir do Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Anajatuba deixa claro a incorporação da visão liberal/neoliberal acerca da pobreza e da responsabilização do indivíduo pela busca de soluções para a situação de pobreza em que vive.

"Se souber trabalhar agora, daqui uns anos o pessoal consegue pagar o empréstimo e melhorar a situação de vida. Montar pequenas agroindústrias na comunidade para agregação de valor é uma alternativa [...] se puder trabalhar em uma terra produtiva como é a nossa, e com essas oportunidades de comercialização, acho que a oportunidade de pagar e sair dessa pobreza está assegurada".

Dessa forma, o Gestor municipal do PTC e o presidente da Comissão Representativa apontaram como um dos principais limites e entraves da implementação do PTC a má utilização do crédito rural, que entre os anos de 2010 e 2013 foi ampliado no município de Anajatuba-MA, porém o pequeno produtor geralmente desvia a função do crédito, fato que também contribui para seu endividamento. O presidente da Comissão Representativa informou que: *"o crédito rural foi ampliado, porém, o pequeno produtor desvia a função do crédito. Não investe na terra, compra é moto, carro, empresta a juros"*. O investimento muitas vezes não é feito para dinamizar a produção, é utilizado de forma enviesada. Pode-se verificar que isso ocorre, principalmente, por falta de fiscalização e assessoramento técnico por parte das esferas municipal e estadual.

As ações que foram destacadas como impulsionadoras da melhoria da renda dos produtores rurais são a apicultura e a mandiocultura. Ambas possuem um espaço físico determinado para sua produção, que é a Casa do Mel e a Agroindústria de Mandioca. A mais representativa é a produção de mel, que chega a 9 toneladas por ano, que é vendido *in natura*, principalmente, para o Estado do Piauí, que se privilegia com o beneficiamento agregando valor ao produto. O presidente da Cooperativa dos Produtores de Mel afirmou que a falta de infraestrutura e maquinário adequado representa um entrave à renda auferida pelo pequeno produtor. Segundo o presidente da Cooperativa dos Produtores de Mel: *"a casa do mel só veio pra cá, porque aqui é o único lugar que é bom pra criar abelha, o mel é muito bom, vende rápido, a gente tá pegando um dinheirinho"*.

No entanto, apesar da aplicação de todos esses recursos e da sua associação com outras políticas governamentais, o programa Territórios da

Cidadania ainda é pouco reconhecido pelo público em geral e, até mesmo, pelos órgãos institucionais. As ações desenvolvidas pelo programa no município de Anajatuba-MA não são divulgadas na mídia, e muitas acabam, somente, sendo identificadas como realizações do governo federal, das prefeituras ou das entidades. Mas, é importante destacar que o grau de reconhecimento do programa condiciona-se também pelo fato de que as suas ações atualmente não são na prática radicalmente impactantes, mesmo envolvendo diferentes ministérios e um montante de recursos consideráveis.

Entre as ponderações a serem levantadas sobre a implementação do programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba, destaca-se do mesmo modo a desarticulação da gestão municipal, que em diferentes situações perdeu os prazos de inscrição ou não dispõe de pessoas adequadamente formadas no quadro de servidores para sistematizar os projetos e efetivar as solicitações dos benefícios, perdendo oportunidades. Nesse sentido, o fortalecimento da organização territorial e a ampliação das assessorias técnicas possibilitam a resolução de dúvidas por parte das administrações municipais e das entidades locais, sobre o funcionamento do aparato do Estado e das políticas públicas.

Outra questão que diz respeito à execução das ações do Programa refere-se à qualidade dos projetos territoriais elaborados pelo CODETERS. Das ações, mesmo admitindo as perspectivas das articulações e disputas políticas, que reivindicam ideologias distintas e, por isso, prioridades de desenvolvimento diferentes, ressalta-se a necessidade da formulação de propostas viáveis, adequadas ao PTDRS e às realidades territoriais, respeitando os consensos deliberados pelo conjunto.

Por outro lado, no processo de execução, as demandas captadas mediante a utilização de critérios técnicos, considerando-se as necessidades regionais e locais, foram muitas vezes secundarizadas em favor do cumprimento de prazos, do ajuste de recursos, da pressão dos envolvidos com maior poder de vocalização, das negociações construídas a partir de termos pouco claros.

5 CONCLUSÃO

O programa Territórios da Cidadania foi constituído nacionalmente como uma política que visa a enfrentar a pobreza e a desigualdade social, intensificando e direcionando políticas públicas às populações rurais, principalmente, àquelas que foram afetados pelas mazelas produzidas pelo processo histórico, intensificadas pela modernização da agricultura. Para tanto, o programa tem como pressuposto promover o desenvolvimento por meio de uma abordagem territorial.

A perspectiva de desenvolvimento territorial apresenta-se como alternativa ao desenvolvimentismo economicista, centralizador e ambientalmente degradante, que se hegemonizou de forma mais intensa no século XX. A abordagem territorial pressupõe um olhar espacial sobre o desenvolvimento, valorizando as multidimensionalidades política, social, cultural e econômica. Ao destacar o território como instrumento, a perspectiva territorial do desenvolvimento refere-se às relações de poder, considerando e relacionando diferentes escalas espaciais de poderes e o empoderamento como exercício de apropriação das condições de vida que produzem o espaço.

No entanto, a partir da avaliação do Programa Territórios da Cidadania no município de Anajatuba-MA, considerando a fala de sujeitos relevantes no processo de sua implementação, além das observações mediante o contato com a realidade, alguns aspectos centrais merecem ser destacados.

Em primeiro lugar, há de se destacar o caráter limitado e insuficiente desse Programa no enfrentamento à pobreza, uma vez que as ações implementadas são fragmentadas e descontínuas. O critério de identificação dos beneficiários destas políticas (ou seja, dos pobres) é definido com base na renda. Dessa forma, elevar a renda desses beneficiários a um nível mínimo que permita a sua subsistência, principalmente através do crédito rural, tem sido o objetivo principal das ações do PTC, que embora necessárias, não são suficientes para eliminar a pobreza.

Outra constatação que merece destaque é a concepção de pobreza que orienta o Programa. Uma concepção marcada pelo viés monetário e compensatório, sendo o desenvolvimento econômico dos territórios condição *sine qua non* para o enfrentamento à pobreza. De fato, observou-se que no Brasil, ao longo dos anos, a visão de desenvolvimento predominante acreditava que o processo de

industrialização e crescimento da economia brasileira levaria à modernização econômica e, conseqüentemente, ao fim do “atraso” econômico e social e à superação da pobreza. Nesse sentido, a intervenção estatal deveria se concentrar na promoção do crescimento econômico. A perspectiva que parece orientar o PTC está voltada muito mais para fornecer o acesso ao crédito para as famílias rurais, do que propriamente em implementar ações estruturantes que inclui, mas não se limita a esse aspecto.

Além do aspecto acima, o estudo permitiu identificar no PTC a grande distância entre o que é determinado, no programa oficial, para o enfrentamento à pobreza a partir da abordagem territorial, e a realidade de implementação do mesmo, representado por um conjunto de deficiências e limitações em termos de espaço físico suficiente e adequado, falta de qualificação profissional do pessoal que trabalha no órgão gestor, e, mais particularmente, de uma qualificação específica no campo do desenvolvimento territorial e assessoramento agrícola.

Na avaliação desenvolvida, chamou atenção à controvérsia que há entre a concepção de território adotada pelo desenho do programa e a que se apresenta no momento da implementação. Pelo discurso oficial, a abordagem territorial permite a participação social e a democratização da gestão do programa através da construção de mecanismos democráticos. No entanto, observou-se uma assimetria entre os entes federados, no que diz respeito à distribuição do poder de mando e de recursos.

O Programa, ainda, considera como fundamental, para o cumprimento dos seus objetivos, a incorporação da sociedade civil organizada na elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial, o que permitiria um maior amoldamento de suas ações às particularidades do município, viabilizando um direcionamento das ações para as reais necessidades das famílias atendidas. Com essa adesão, porém, não ocorreu o esperado deslocamento da esfera participativa, envolvendo a população na consecução das ações que seriam implementadas pelo referido programa.

Dessa forma, constatou-se que isso é decorrente, primeiramente, do reduzido envolvimento do nível municipal, estadual e da sociedade civil na elaboração e gestão do Plano, o que se refletiu, especialmente no processo de planejamento das ações do PTC. Ainda, destaca-se como entrave à realização da gestão descentralizada e participativa dificuldade de consolidar um processo de

representação dos envolvidos com a implementação do programa, em que se observou uma alta rotatividade de seus representantes, sobretudo, os do poder público, que ainda, possuíam uma sobrecarga de funções na implementação do Programa, fato que acaba por limitar a efetiva participação.

Essas dificuldades identificadas revelam que os mecanismos democráticos preconizados pelo PTC e expressos na gestão compartilhada e no reforço ao poder local, foram se constituindo, de fato, em mecanismos de retórica e não em uma intenção efetiva de fortalecimento da democracia.

Ao chegar a essas conclusões, o PTC mostra-se limitado para o enfrentamento à pobreza rural. Pois, se acredita que é necessário um conjunto articulado de políticas públicas que tenha por objetivo não somente retirar o indivíduo da pobreza, mas também evitar o seu retorno à ela. Isso significa que o efetivo enfrentamento à pobreza rural perpassa por mudanças de ordem estrutural.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1998. 275 p.
- ARAÚJO, Cleonice Correia. Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados. **Tese** (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.
- ALAYÓN, Norberto. **Assistência e assistencialismo**: controle dos pobres ou erradicação da pobreza? 2. Ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- BARBOSA, Zulene Muniz. Maranhão, **Brasil**: lutas de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís. UEMA, 2006.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2007.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- BELIK, W. & PAULILO L. F. Financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajuste e seletividade. In: LEITE, S. (Org.). **Agricultura e políticas públicas no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 95 – 120p.
- COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas. N° 12- jun/dez, 1995.
- CANIELLO, Márcio. **Ideias e Práticas na Gestão Social dos Territórios da Cidadania. O caso do Território da Borborema, Paraíba**. In: Revista Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 4, n. 2, p. 19-40, jul/dez 2013.
- CLEPS JR. J. Questão agrária, Estado e território em disputa: os enfoques sobre agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro. In: SAQUET, A. e SANTOS, R. A (Orgs.). **Geografia Agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 35-54p.
- CASTRO, I. E. **Geografia e política**. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- CASTRO, I. E. **Geografia e política**. Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CUNHA, L. A. G. Território, desenvolvimento territorial e o “novo mundo rural”. **Emancipação**, 7(1), 2007. p. 165-176.

CODES, Ana Luiza Machado de. **Modelagem de equações estruturais: Uma contribuição Metodológica para o Estudo da Pobreza**. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, 2005.

DALABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização políti-co-administrativa. In: _____ (Org) **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011 (40-52).

DEDECCA, Claudio. Contribuições para a agenda da política de combate à pobreza rural. In: BUAINAIN, Antonio Marcio et al. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**, Brasília: IICA, 2012. p. 107 – 119. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.16).

DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese história e formas de reprodução. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 1.

DELGADO, Guilherme. Discursos e Políticas Recentes de Luta contra a Pobreza no Brasil. In: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. (Orgs.). **População e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

DELGADO, N. G. Política Econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. (Org.). **Agricultura e políticas públicas no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 15 – 52p.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>>. Acesso em: 28 março 2014.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local. A nova hierarquia dos espaços. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 9, n 3, p. 3-10 jul./set. 1996.

DANSERO, E. GIACCARIA, P. & GOVERNA F. Desenvolvimento local: conceitos nacionais em confronto. In: SAQUET M. A.; SPÓSITO, E. S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Org.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Trad.: Joscelyne, V. L. M; Gyalokay, S. & Clasen, J. A. – Petrópolis: Vozes, 2000. 59 – 81p.

ECHEVERRI, R. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. et al. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. 91 – 114p.

EHLERS, E. “Possíveis veredas da transição à agricultura sustentável”. **Agricultura Sustentável**. CNPMA/ Embrapa, 1995, v.2, n. 2, pp. 12 – 22.

FAVARETO, Arilson da Silva. Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – do Agrário ao Territorial. 2006. 220 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Ambiental), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural sustentável em questão**. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2010. 220p.

FERNANDES, B. M. Educação do Campo e território camponês no Brasil. In: SANTOS, C. A. (Org.). **Campo, políticas públicas e educação**. Brasília: INCRA/MDA, 2008. 39 – 66p.

FERREIRA, Lícia Caroline Birino. **A pobreza no Maranhão em anos recentes: dimensão de determinações**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2008.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FISHER, T. M. **Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento**. RAP Rio de Janeiro 40(5): 789-808, set./out. 2006.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET M. A.; SPÓSITO, E. S. **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

GORENDER, J. Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1994. 15 – 44p.

HASBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios a multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HASBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados. In: CASTRO I. E. CORRÊA, R. L. & GOMES, P. C. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. In: Revista de Geografia Agrária Campo-Território, Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-17, jun., 2014.

HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. 4º **ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP**, São Paulo, pp. 370-392, 2008b.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Manutenção e reprodução da pobreza rural no Brasil e o desafio da sua superação por meio de políticas públicas. In: Revista de Geografia Agrária Campo-Território, Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-17, jun., 2014.

HESPANHOL, A. N. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, G. J; RUA, J. & RIBEIRO, M. A (Orgs.). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007a, 179 – 198.

HESPANHOL, A. N. O desenvolvimento do campo do Brasil. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M. & SUZUKI, J. C. **Geografia agrária: teoria e poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2007b. 271 - 288p.

HESPANHOL, A. N. Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. In: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R. & CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 81- 94p.

HESPANHOL, A. N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. **4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUP**, São Paulo, pp. 370-392, 2008b.

HAYEK, Friedrich. **Direito, legislação e liberdade**: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política. São Paulo: Visão, 1985. v. 2.

HENRIQUE, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Henriques, Ricardo (Org.) – Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem**: um estudo sobre a desigualdade no Brasil. (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Informações sobre os municípios brasileiros. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=210070&idtema=16&search=||s%EDntese-das-informa%E7%F5es>>. Acesso em: 24 de mar. 2014.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Enciclopédia dos Municípios Maranhenses: microrregião geográfica da Baixada Maranhense** – São Luís: IMESC, 2013.

KAGEYAMA, Angela Antonia et. al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme et al. (Orgs.). **Agricultura e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v. 1, n.3, p. 113-223, jun. 1990.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. 2009. A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. Uberlândia, 2009. 212f. **Dissertação** (Mestrado

em Economia). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia.

LEWIS, Oscar. **La cultura de la pobreza**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1983.

LEFF, H. Agroecologia e saber ambiental. **Revista Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.1, p. 36 - 51. jan./mar, 2002.

LEMOS, José. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre (2 ed. revisada e atualizada) 2007.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Mercado de trabalho, pobreza e desigualdade no Brasil. IN: **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. (Org.) Maria Ozanira da Silva e Silva. São Luís: EDUFMA, 2013.

LOPES, Raimundo. **Uma Região Tropical**. Rio de Janeiro: Editora Fon Fon e Seleta, 1970.

MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. In: DELGADO, Guilherme et al. (Orgs.). **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v.1, n.3, p. 2-44, jun.1990.

MATTEI, Lauro. Pobreza rural: um fenômeno histórico-estrutural relacionado à estrutura agrária do país. In: Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Nº41, Janeiro 2012.

MENEGETTI, G. A. **Desenvolvimento, sustentabilidade e agricultura familiar**. Disponível em: <<<http://www.emater.tche.br/site/br/arquivos/servicos/biblioteca/digital/art18.pdf>>. Acesso em: dez. 2014.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. O processo de produção do capital. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 2, 1996.

MEDEIROS, L. S; DIAS, M. M. Introdução. In: MIRANDA, C. e TIBURCIO, B. (Org.). Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011, p. 13- 34.

MENDONÇA, C. N.; ORTEGA, A.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: **Anais** do Evento: Desenvolvimento Territorial e Ruralidade. Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

NASCIMENTO, Talita de Sousa. Uma análise multidimensional da pobreza no estado do Maranhão nos anos 2000 e 2010: construção do índice de pobreza municipal para o Maranhão. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados da USP**, Dossiê sobre o Desenvolvimento Rural, v. 15, n. 43, 2001.

ONU-HABITAT. Estado das cidades do mundo 2010/1011: unindo o urbano dividido. Relatório, 2010.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas/SP: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais).

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social**: um ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PAULINO, E. T. **Por uma Geografia dos camponeses**. São Paulo: UNESP, 2006. 273 - 428p.

PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Os determinantes da pobreza no Brasil: algumas notas explicativas. In: Pobreza e política públicas de enfrentamento à pobreza. (Org). Maria Ozanira da Silva e Silva. São Luís: EDUFMA, 2013.

_____; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **Políticas de combate à pobreza no Maranhão**: dilemas e desafios. Disponível em: <http://www.gaepp.ufma.br/producao_cientifica/download.php?id=227> Acesso em: 30 out. 2012.

PERREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres do Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PIORSKI, César Ricardo Leite. Desenvolvimento territorial em extrema pobreza: o caso dos territórios rurais dos Lençóis Maranhenses/Munim. **Dissertação** (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Uberlândia - MG, 2008.

PIRES, E, L, S. As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNANDES, B. M; MARQUES, M. I. M & SUZUKI, J. C. **Geografia Agrária**: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 55 – 84p.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUES, S. D. L & FERREIRA, D. A. O. O campo nas políticas de desenvolvimento e a abordagem territorial. **4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa – ENGRUP**. São Paulo, pp. 593-614, 2008.

RÜCKERT, A. Uso do território e políticas territoriais contemporâneas: Alguns cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. In: **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa – PR, v1, n° 1, p. 17 - 32 jan./ jun. 2010.

RUSCHEINSKY, A. No conflito das interpretações: o enredo da sustentabilidade. In: _____. (Org). **Sustentabilidade: uma paixão em movimento**. Porto Alegre: Editora Meridional, 2004. 15 - 33p.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder: O que é território**. São Paulo: Ed. Ática, 1993.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Ed. EDUSP, 2007.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em setembro de 2011.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 96p.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Tradução: Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2000.

SCHNEIDER, S. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**. v. 23, nºs 01 e 02. Campina Grande: jan/dez, 2005. p. 99 –116.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. In: **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, pag. 511-531, julho-setembro/2010.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza: Economia Política da Distribuição de Renda**. Petrópolis: Garamond, 2001.

SANTOS, R. A. Desafios do desenvolvimento territorial para a agricultura familiar. In: SAQUET, M. A; SUZUKI, J. C.; MARAFON, G. J. (Orgs.). **Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 321 – 334p

SANTOS, R. A. & MARSCHNER, W. Identidade territorial e desenvolvimento: A formulação de um Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Sudoeste do Paraná. In: ALVES, A. F; CARRIJO, B. R. & CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 95 – 116p.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais).

_____. Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 20 de março de 2014.

_____. Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-ommunity>>. Acesso em: 20 de mar. de 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José de Ribamar Sá. Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamento de reforma agrária no Maranhão. **Tese** (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006.

SILVA, José Graziano da. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. In: ESTUDOS AVANÇADOS, n°15, 2001, GRAZIANO da SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos avançados**, v. 15, n° 43. São Paulo: set/dez. 2001. p. 37-50.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

_____. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento a Pobreza. São Luís: EDUFMA, 2013.

SILVA, Lília Penha Viana. Pobreza e suas formas de resistência e enfrentamento no município de Beláqua – MA. 2004. **Dissertação** (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO I. E; CORRÊA, R. L. e GOMES, P. C. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Educação Profissional no Brasil: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais / Salviana de Maria Pastor Santos Sousa. – São Luís, 2004.179f. **Tese** (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2004.

_____, Salviana de Maria Pastor Santos. Fundo de combate e Erradicação da pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. IN: **Pobreza e política públicas de enfrentamento à pobreza**. Org. Maria Ozanira da Silva e Silva. São Luís: EDUFMA, 2013.

SZMRECSÁNYI, Tomás. **Pequena História da Agricultura no Brasil**: do escravismo ao trabalho livre, estrutura agrária e relações de trabalho para onde vai a agroindústria? São Paulo: Contexto, 1990.

TANURE, Tarik Marques do Prado. **Desenvolvimento territorial rural: políticas públicas no território da cidadania do noroeste de Minas**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, 2012.

TEIXEIRA, Olivio Alberto. TONNEAU, Jean-Philippe. Políticas públicas e apoio institucional à agricultura familiar no Brasil: agroecologia e estratégias de desenvolvimento rural: In: **Revista Raízes**, vol. 21, nº 02, campina grande, jul./dez. 2002. p. 295–303.

TELLES, Vera S. No fio da navalha, entre carências e direitos, notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil, In: **Programas de renda mínima no Brasil**, impactos e possibilidades, São Paulo: Instituto Polis, 1998.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 3.

TROVÃO, José Ribamar. **O processo de ocupação do território maranhense**. São Luís: IMESC, 2008.

VALLADARES, Lúcia. **Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil**. In: BOSCHI, Renato (org.). Corporativismo e desigualdade, a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Ri Fundo/IUPERJ, 1991.

VEIGA, J. E. Fundamentos do agrorreformismo. In: In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1994. 68 - 94p.

VIVEIROS, Jerônimo de. **Alcântara no seu passado econômico, social e político**. 2ª edição. São Luís: Fundação Cultural do Maranhão, 1975.

WANDERLEY, Maria de Nazaré. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. 3.ed.

WANDERLEY, Maria Nazareth. Alcances e limites das políticas de desenvolvimento rural para o combate a pobreza. In: **Anais do V Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial**, Brasília, 2011.

WESZ JUNIOR, V. J. As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira. **Dissertação** (Mestrado em

Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2009.

ANEXOS