

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)  
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

# **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil: Estudos de Casos**

---

VOLUME 20

---

Organizadores da Série  
**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**

Organizador dos Textos  
**Sergio Pereira Leite**

Brasília – Setembro/2013

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2013



Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de casos do IICA está sob licença de Creative Commons Atribuição-  
No Comercial-Compartir Igual 3.0 Unported.  
Disponível em formato PDF em [www.iica.int](http://www.iica.int)

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no Website institucional: [www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br)

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Copidesque: Textos Soluções, Estenotipia, Degravação e Revisão de Textos/Tânia Maria Pena Pena

Diagramação: Patrícia Porto

Leiaute da capa: Patrícia Porto

Foto da capa: Acervo do Projeto Gente de Valor/Acervo do Projeto Pró-Gavião.

Impressão: Cidade Gráfica e Editora LTDA.

Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de casos / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores da série); Sergio Pereira Leite (organizador dos textos); Ademir Antônio Gazella...[et.al] (autores) - Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.20)  
308p., 15x23 cm.

ISBN 13: 978-92-9248-480-4

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. População rural 4. Políticas 5. Setor público 6. Setor agrícola 7. Estudos de casos práticos 8. Brasil I. Miranda, Carlos II. Tiburcio, Breno III. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
338.18981

## APRESENTAÇÃO

A pobreza, que não é um fenômeno recente nos países da América Latina, mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a região na década de 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico regional, os problemas sociais tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Embora a primeira década do século XXI tenha apresentado uma redução dos percentuais de pobreza na maioria dos países dessa região, cerca de 35% da sua população continuou sendo classificada como pobre. Em termos absolutos, verifica-se uma tendência da concentração da pobreza nas áreas urbanas. Porém, em termos relativos, observa-se que a pobreza rural é bem mais expressiva, uma vez que sua incidência nas áreas rurais, no ano de 2007, era 1,7 vezes maior que a incidência nas áreas urbanas.

Em 2007, o Brasil detinha mais de 30% da pobreza latino-americana, o que correspondia a aproximadamente 58 milhões de pessoas. Grande parte desse contingente residia em áreas rurais, sendo que até bem recentemente as políticas públicas de enfrentamento à pobreza não conseguiam atender a este público específico.

Assim, no Brasil, o debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

De certa forma, o conceito de território, concebido como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas diferenciadas, insere-se nesse contexto, refletindo as disputas existentes entre estratégias tão distintas, como aquela que acentua o processo de crescimento econômico com forte vocação exportadora na área agrícola ou, ainda, outra que valorize os processos de desenvolvimento sustentável aliado à ideia de justiça e/ou equidade social.

A partir dessa perspectiva, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o apoio acadêmico do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA), executou um projeto voltado à análise das políticas públicas aplicadas ao meio rural

nacional contendo entre seus objetivos o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Para tanto, elegemos como objeto as experiências do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), ambos de abrangência nacional, operacionalizados a partir de 2003 e 2008, respectivamente. Com efeito, a política brasileira de desenvolvimento territorial aplicada ao setor rural, a cargo do MDA, acumulou um significativo conjunto de experiências em 164 territórios, que tem possibilitado um tratamento mais acurado dos limites e alcances dessa experiência de intervenção pública.

Um dos resultados importantes dessa parceria são os estudos e proposições cujos conteúdos temáticos estão consubstanciados na publicação dos volumes 19 e 20, da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, ora publicada pelo IICA / Fórum DRS, com o apoio da Fundação Banco do Brasil.

Os textos contidos no volume 19, intitulado “Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza rural no Brasil” estão organizados em três partes, abrangendo os capítulos seguintes: (i) referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais; (ii) elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável; (iii) pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema; (iv) atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro; (v) projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do programa territórios da cidadania; (vi) procedimentos metodológicos empregados na definição dos estudos de caso do trabalho; (vii) caracterização e evolução da pobreza nos seis territórios da cidadania selecionados; (viii) institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil e (ix) ações e políticas no processo de gestão do programa territórios da cidadania: análise a partir dos estudos de caso.

O volume 20, com o mesmo título, incorpora à temática, objeto da publicação, os resultados dos seis estudos de caso selecionados como representativos das macrorregiões brasileiras, quais sejam: (i) território Meio Oeste Contestado – Santa Catarina; (ii) território de Irecê – Bahia; (iii) território Sertão Ocidental – Sergipe; (iv) território da Cidadania Serra Geral – Minas Gerais; (v) território indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos e (vi) território Sudeste Paraense – Pará. Em cada um desses territórios, a título demonstrativo, foi realizada uma análise aprofundada das possibilidades da execução de ações territoriais diferenciadas para o enfrentamento da pobreza rural e das desigualdades sociais.

**Carlos Miranda e Breno Tiburcio**  
Organizadores da Série DRS

## PREFÁCIO PELO NEAD

O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA), em parceria com o Fórum Desenvolvimento Rural Sustentável/ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (Fórum DRS/ IICA), vem mantendo esforços no sentido de apoiar um amplo conjunto de pesquisas para avaliar o desempenho da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro, como no caso dos volumes que ora são disponibilizados ao público.

Para uma análise bem sucedida desse desenvolvimento territorial do rural, é fundamental o resgate de iniciativas como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania, que se constituem em referenciais obrigatórios para o exame da trajetória de políticas públicas diretamente relacionadas às estratégias de desenvolvimento territorial. A exemplo disso, os artigos que integram esta coletânea buscam analisar as interfaces entre a implementação de políticas de natureza semelhante e os processos de enfrentamento da pobreza no meio rural. Ou seja, exploram a potencialidade dos territórios apresentarem-se como plataformas privilegiadas de articulação de políticas e programas governamentais voltados à erradicação da miséria e ao combate à pobreza, incrementando suas ações.

O trabalho que origina a presente publicação foi realizado por pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) e acadêmicos vinculados à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD/Montpellier, França). Para a elaboração dos estudos de caso, contou-se, adicionalmente, com a colaboração de estudiosos e especialistas ligados às universidades públicas com experiência nas regiões pesquisadas.

**Roberto Nascimento**

Diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural



## PREFÁCIO PELO IICA

A última década foi marcada por mudanças profundas no perfil socioeconômico do Brasil. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre 2002 e 2008 cerca de cinco milhões de pessoas deixaram a condição de extrema pobreza em todo o país. O impacto desta transformação colocou o país em posição de protagonismo no cenário mundial, principalmente no que diz respeito às políticas públicas de inclusão social.

A ascensão social dos cidadãos muda também padrões segundo os quais se manifestam a produção, as relações de trabalho, as migrações, entre outros. O novo retrato do Brasil leva a reflexões importantes para se entender o país e nos adaptarmos aos novos desafios, sem nos esquecermos do que ainda temos que trabalhar para melhorar a situação de milhões de brasileiros.

Ainda que mudanças expressivas tenham ocorrido, dos 30,7 milhões de pessoas que viviam no campo, 8,4 milhões ainda permaneciam em condições de pobreza e 8,1 milhões eram classificadas como extremamente pobres, em 2009, de acordo com a Pesquisa Nacional de por Amostra de Domicílios (PNAD). A situação é ainda mais grave quando se analisam as diferenças regionais: 70% dos brasileiros em extrema pobreza e 53% dos pobres do meio rural estavam no Nordeste.

Como mostram os 10 anos que se passaram, o enfrentamento da pobreza no campo exige políticas públicas que envolvam todos os atores em sua formulação e execução. A inovação, tanto tecnológica, quanto na abordagem do problema, também desempenha papel essencial, ao lado da cooperação técnica entre as instituições nacionais e internacionais.

Com esta publicação, o IICA pretende dar mais uma contribuição para a discussão do tema e evolução das iniciativas para melhoria da vida no campo. Avaliar o que já se fez é fundamental para planejar ações futuras e melhorar cada vez mais a execução das políticas públicas exemplares para o planeta.

O livro foi pensado de forma a se alcançar diferentes expressões dos resultados das políticas públicas em nível do microcosmo em que as pessoas trabalham, se relacionam, expressam suas culturas, ou seja, onde vivem. A perspectiva territorial adotada nas análises aqui apresentadas permite se perceber formas com as quais as políticas públicas influenciam o desenvolvimento local.

Para isso, os pesquisadores lançaram seus olhares para o Programa Territórios da Cidadania e o PRONAT, comparando-os, buscando onde se complementam e suas contribuições para a transformação social do Brasil.

**Manuel Rodolfo Otero**

Representante do IICA no Brasil



## RESUMO

Em 2007, o Brasil detinha mais de 30% da pobreza latino-americana, o que correspondia a aproximadamente 58 milhões de pessoas. Grande parte desse contingente residia em áreas rurais, sendo que até bem recentemente as políticas públicas de combate à pobreza não conseguiam atender a este público específico. Nesse contexto, o debate atual sobre o desenvolvimento rural, e recentemente sobre o desenvolvimento territorial, fundamenta-se, entre outros aspectos, na observação da persistência interligada da pobreza rural e da desigualdade social e regional, e enquadra-se na discussão mais ampla sobre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade.

A partir dessa perspectiva, o IICA, em parceria com o MDA e o apoio acadêmico do OPPA/CPDA, executou um projeto voltado à análise das políticas públicas aplicadas ao meio rural nacional, contendo entre seus objetivos o enfrentamento da pobreza e das desigualdades regionais. Um dos resultados importantes dessa parceria são os estudos e proposições cujos conteúdos temáticos estão consubstanciados na publicação de dois volumes da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, organizada pelo IICA/Fórum DRS. Os textos contidos no primeiro número intitulado "Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza rural no Brasil" contêm os elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva sustentável. O segundo número, com o título idêntico, incorpora à temática, objeto da publicação, os resultados de seis estudos de caso selecionados como representativos das macrorregiões brasileiras, apresentando uma análise aprofundada dos alcances e desafios para a execução de ações territoriais diferenciadas de enfrentamento da pobreza rural e das desigualdades sociais.

## RESUMEN

En 2007 el Brasil poseía más del 30% de la pobreza latino-americana, lo que correspondía a aproximadamente 58 millones de personas. Grande parte de este contingente residía en áreas rurales, siendo que, hasta hace poco tiempo, las políticas públicas de combate a la pobreza no consiguieron atender a este público específico. En este contexto, el debate actual sobre el desarrollo rural, y recientemente, sobre el desarrollo territorial, se fundamenta, entre otros aspectos, en la observación de la persistencia interconectada de la pobreza rural y de la desigualdad social y regional, y encuadrada en la discusión más amplia sobre el desarrollo económico y la sustentabilidad.

A partir de esta perspectiva, el IICA, en sociedad con el MDA y el apoyo académico del OPPA/CPDA, ejecutó un proyecto enfocado en el análisis de las políticas públicas aplicadas al medio rural nacional conteniendo entre sus objetivos el enfrentamiento de la pobreza y las desigualdades regionales. Uno de los resultados importantes de esta sociedad son los estudios y las proposiciones cuyos contenidos temáticos están consustanciados en la publicación de los dos volúmenes de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible organizada por el IICA/Fórum DRS. Los textos contenidos en el primer número intitulado "Políticas de Desarrollo Territorial y Enfrentamiento de la Pobreza Rural en el Brasil" contienen los elementos para una agenda pública de enfrentamiento de la pobreza e inclusión socio productiva sostenible. El segundo número, con el título idéntico, incorpora la temática, objeto de la publicación, los resultados de seis estudios de caso seleccionados como representativos de las macro regiones brasileñas, presentando un análisis profunda de los alcances y desafíos para la ejecución de las acciones territoriales diferenciadas de enfrentamiento de la pobreza rural y de las desigualdades sociales.

## ABSTRACT

In 2007 Brazil had more than 30% of Latin American poverty, which corresponded to approximately 58 million people. Much of this contingent resided in rural areas, and until very recently public policies to combat poverty could not attend this particular audience. In this context, the current debate on rural development, and recently on territorial development, based, among other things, the observation of interconnected persistence of rural poverty and social and regional inequality, and fits in the broader discussion economic development and sustainability.

From this perspective, IICA, in partnership with the MDA and the academic support of the OPPA / CPDA, ran a project to public policy analysis applied to rural national containing among its objectives the fight against poverty and regional inequalities. One of the important results of this partnership are studies and thematic propositions whose contents are embodied in the publication of two volumes of the series Sustainable Rural Development organized by IICA/Forum DRS. The texts contained in the first issue titled "Development Policies and Territorial Combat Rural Poverty in Brazil" contains the elements of a public agenda to combat poverty and sustainable socio-productive inclusion. The second number, with the same title, will incorporate thematic object of the publication, the results of six case studies selected as representative of the Brazilian macro regions, presenting a thorough analysis of the achievements and challenges for the implementation of differentiated territorial actions to combat poverty rural and social inequalities.



# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	27
(Sergio Pereira Leite)	
CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO (SC).....	37
(Andréia Tecchio e Ademir Antônio Cazella)	
Introdução.....	37
1.1 Território Meio Oeste Contestado: principais características socioeconômicas..	40
1.1.1 Características demográficas.....	41
1.1.2 Análise da estrutura fundiária .....	42
1.1.3 Análise da estrutura produtiva.....	45
1.1.4 A correlação entre indicadores sociais e incidência da pobreza.....	47
1.2 Sistema de governança das políticas públicas de desenvolvimento territorial...49	
1.2.1 Participação no Colegiado Territorial: motivação e expectativa dos delegados e instituições.....	50
1.2.2 Governança do Colegiado do Território Meio Oeste Contestado.....	52
1.3 A política pública de desenvolvimento territorial e o desafio de incluir a pobreza rural .....	58
1.3.1 Compreensão da política pública de desenvolvimento territorial e das populações pobres do Território.....	58
1.3.2 Percepção de atores do Território em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial .....	60
Considerações finais.....	63

## CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO DE IRECÊ (BA) ..... 75

(Cláudio Lasa e Nelson G. Delgado)

Introdução.....	75
2.1 Caracterização socioeconômica do Território de Irecê.....	76
2.1.1 Configuração espacial, demografia e população.....	76
2.1.2 Caracterização da agricultura familiar e da estrutura agrária .....	80
2.1.3 O Programa Bolsa Família.....	89
2.2. Análise da governança no Território de Irecê.....	90
2.2.1 O PRONAT na Bahia.....	91
2.2.2 Os Territórios de Identidade como unidades de planejamento do governo estadual.....	94
2.2.3 O Colegiado Territorial como espaço de governança e de prática da gestão social.....	98
2.2.4 Os principais projetos financiados pelo PROINF no Território .....	103
2.3 A relação entre políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Território de Irecê.....	108
2.3.1 O PTC e o PBSMR .....	109
2.3.2 Os impasses atuais no Colegiado Territorial.....	115
2.3.3 Os Consórcios Públicos Territoriais.....	117
Considerações finais.....	118
ANEXO .....	121

## CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO TERRITÓRIO SERTÃO OCIDENTAL (SE).. 139

(Eliano Sérgio Lopes, Nelson G. Delgado e Cátia Grisa)

Introdução.....	139
3.1 Caracterização socioeconômica e política do Território .....	140

3.2	Análise da governança territorial.....	155
3.3	Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural .....	162
	Considerações finais .....	167

**CAPÍTULO 4 -DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERRA GERAL (MG)..... 171**  
 (Rômulo Soares Barbosa, Silvia A. Zimmermann e Andréia Tecchio)

4.1	Caracterização socioeconômica e política do território.....	171
4.1.1	Espaço regional: aspectos históricos e dinâmica recente da agropecuária	173
4.1.2	Características socioeconômicas .....	182
4.1.3	Aspectos políticos .....	185
4.2	Análise da governança territorial.....	187
4.3	Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural .....	198
	Considerações finais.....	202

**CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL E SÃO MARCOS..... 207**  
 (Daniel Bampi Rosar, Ademir Cazella e Silvia A. Zimmermann )

	Introdução .....	207
5.1	Principais características geográficas, socioeconômicas e políticas do Território ...	208
5.1.1	Características geográficas.....	208
5.1.2	Formação cultural .....	211
5.1.3	Características demográficas .....	215
5.1.4	Agropecuária .....	218

5.2	Análise da governança territorial.....	219
5.2.1	Organização do sistema político local.....	219
5.2.2	Origem e estruturação do Colegiado Territorial (CT).....	221
5.2.3	Um espaço de disputa ideológica.....	224
5.2.4	Reestruturação do Colegiado Territorial.....	227
5.3	As políticas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza rural.....	229
5.3.1	Da pobreza ao autossustento: em busca de um referencial.....	229
5.3.2	Território ou Terra Indígena.....	233
5.3.3	Fortalecimento das condições humanas e institucionais para a gestão territorial.....	236
5.3.4	A falta de infraestrutura como entrave para o etnodesenvolvimento.....	239
5.3.5	OPAA, PROINF/PRONAT e PNATER no fortalecimento da produção...	240
	Considerações finais.....	243

**CAPÍTULO 6 - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE (PA)..... 249**  
 (Willian Santos de Assis, Sergio Pereira Leite e Cátia Grisa)

	Introdução.....	249
6.1	Caracterização socioeconômica e política do território.....	249
6.2	Análise da governança territorial no Território Sudeste Paraense.....	264
6.3	Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural.....	274
6.3.1	Política de crédito.....	275
6.3.2	Política de Assistência Técnica.....	278
6.3.3	Educação do Campo.....	280
6.3.4	PRONAT.....	282
6.3.5	Programa Bolsa Família (PBF).....	284



6.3.6 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) .....	286
6.3.7 Programa Brasil Sem Miséria (PBSM) .....	286
6.3.8 Programas locais.....	287
Considerações finais.....	287
Referências .....	291
ANEXO GERAL .....	303



## SIGLAS

- ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
- ACOOJUS – Associação dos Pequenos Produtores Rurais de Jussara
- ADAB – Agência de Defesa Agropecuária da Bahia
- ALIDCIR – Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima
- AM – Associações de Municípios
- AMA – Articulação Mineira de Agroecologia
- AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani
- AMAMS – Área Mineira da SUDENE
- AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
- AMNoroeste – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense
- ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
- APIRR – Associação dos Povos Indígenas do Estado de Roraima
- APITSM – Associação dos Povos Indígenas da Terra São Marcos
- APL – Arranjos Produtivos Locais
- APTA – Associação de Desenvolvimento e Solidariedade
- ASA – Articulação do Semiárido
- ASCONTEC – Cooperativa de Profissionais em Assessoria e Consultoria Técnica
- ASCOOPER – Associação das Cooperativas de Produtores de Leite do Oeste Catarinense
- ATD – Agentes Territoriais de Desenvolvimento
- ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
- BB – Banco do Brasil
- BNB – Banco do Nordeste
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CAA – Centro de Agricultura Alternativa
- CAA – Centro de Assessoria do Assuruá
- CADÚNICO – Cadastro Único

CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional  
CCA – Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária  
CDA – Coordenação de Desenvolvimento Agrário  
CEALNOR – Central de Associações do Litoral Norte  
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEDRS/RR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Roraima  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira  
CERB – Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia  
CET – Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia  
CETA – Coordenação Estadual de Trabalhadores Assentados e Acampados  
CETEP – Centro Territorial de Educação Profissional  
CGT – Comitê Gestor Territorial  
CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco  
CIAT – Comissão de Implantação e Apoio ao Desenvolvimento Territorial  
CIFCRSS – Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol  
CIR – Conselho Indígena de Roraima  
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CMDs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
COAFTI – Cooperativa dos Agricultores Familiares do Território de Irecê  
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial de Irecê  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAD – Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
CONSEA-BA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia  
COOAPTI – Cooperativa do Mel do Território de Irecê  
COOFRUT – Cooperativa de Pequenos Fruticultores / Nova Porteirinha  
COOJAIBA – Cooperativa de Pequenos Produtores Rurais / Jaíba

COOPEAL – Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Abelardo Luz

COOPEMA – Cooperativa de Pequenos Produtores Rurais / Mamonas

COOPERCAN – (Cooperativa de Pequenos Produtores de Cachaça / Nova Porteirinha);

COOPERJ – Cooperativa de Empreendedores Rurais de Jussara

COOPERMOC – Cooperativa de Assentados da Reforma Agrária de Água Doce e Catanduvas

COOPERPEDRABRANCA – Cooperativa dos Agricultores Familiares de Coronel Martins

COOPESPE – Cooperativa de Produtores Rurais / Espinosa

COOPSERTA – Cooperativa de Trabalhadores Rurais / Janaúba/Nova Porteirinha

COOPTRASC – Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina

COORAIZ – Cooperativa dos Produtores Rurais da Comunidade de Barreiro da Raiz

COPAF – Cooperativa da Agricultura Familiar

COPING – Conselho do Povo Indígena Ingarikó

COPIRECÊ – Cooperativa de Irecê

COSE – Centros de Orientação Socioeducativa

COTEBA – Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CREDIGERAIS - Cooperativa de Crédito / Janaúba

CREDIRURAL – Cooperativa de Crédito Rural de Irecê

CREDIVAG – Cooperativa de Crédito / Janaúba

CRESCER – Cooperativa de Pequenos Produtores de Laticínios / Porteirinha

CRESOL – Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária

CRISTAL – Cooperativa de Pequenos Produtores de Laticínios / Riacho dos Machados

CSA – Convivência com o Semiárido

CT – Colegiado Territorial

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

DCHT – Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias  
DD – Densidade Demográfica  
DIPIM – Distrito do Perímetro Irrigado de Mirorós  
DIREC – Diretoria Regional de Educação  
DIRES – Diretoria Regional de Saúde  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
EBAL – Empresa Baiana de Alimentos  
EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EMBASA – Empresa Baiana de Água e Saneamento  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FBAF – Fórum Baiano da Agricultura Familiar  
FECAM – Federação Catarinense de Municípios  
FETAG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia  
FETAG-RR – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais da Agricultura Familiar de Roraima  
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste  
FISET – Fundo de Investimentos Setoriais  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
FUNDIFRAN – Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco  
GARRA – Grupo de Apoio e de Resistência Rural e Ambiental  
GTT – Grupos de Trabalho Temáticos  
HA – Hectare  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IFBA – Instituto Federal da Bahia  
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INEMA – Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos  
INSIKIRAN – Instituto Insikiran de Formação Superior Indígena/UFRR  
IRPAA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MC – Ministério das Comunicações  
MCid – Ministério das Cidades  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MF – Ministério da Fazenda  
MIN – Ministério da Integração Nacional  
MJ – Ministério da Justiça  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MNU – Movimento Negro Unificado  
MOC – Movimento de Organização Comunitária  
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura  
MS – Ministério da Saúde  
MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
MTL – Movimento Terra, Trabalho e Liberdade  
NETRIR – Núcleo de Etnodesenvolvimento do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos  
NT – Núcleo Técnico

OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMIR – Organização das Mulheres Indígenas de Roraima  
ONG – Organização Não Governamental  
OPIRR – Organização dos Professores Indígenas de Roraima  
P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBSM – Programa Brasil Sem Miséria  
PBSMR – Plano Brasil Sem Miséria Rural  
PCH – Pequena Central Hidrelétrica  
PD – Plano Diretor  
PDC – Plano de Desenvolvimento Comunitário  
PDSTR – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGS – Programa Garantia Safra  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLATER – Planos Territoriais de ATER  
PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNATER – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária  
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNGATI – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas  
PPA- P – Plano Plurianual Participativo  
PPA – Plano Plurianual  
PROINF – Ação Orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária



PSF – Programa Saúde da Família  
PST – Plano Safra Territorial  
PTC – Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável  
PTEI – Plano Territorial de Etnodesenvolvimento Indígena  
PTRI – Programa Território Rural de Identidade  
RNCT – Rede Nacional de Colegiados Territoriais  
SAF – Secretaria de Agricultura Familiar  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SASOP – Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais  
SDR – Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional  
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SEAGRI – Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária do Estado da Bahia  
SEAPA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEC – Secretaria de Educação  
SECAFES – Sistema Estadual de Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
SECOMP – Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais do Estado da Bahia  
SECTI – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação  
SECULT – Secretaria de Cultura do Estado da Bahia  
SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social  
SEDIR – Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional do Estado da Bahia  
SEI – Secretaria de Estado do Índio  
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia  
SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento  
SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia  
SESAB – Secretaria de Saúde do Estado da Bahia  
SESAL – Secretaria Especial de Saúde Indígena

SETRE – Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda  
SICOOB – Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil  
SINTAGRI – Sindicato dos Técnicos Agrícolas da Bahia  
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar  
SIT – Sistemas de Informações Territoriais  
SODIUR – Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima  
SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia  
SUAF – Superintendência de Agricultura Familiar  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUVALE – Superintendência do Vale do São Francisco  
TC – Território da Cidadania  
TCIRSSSM – Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos  
TI – Terra Indígena  
TIRSS – Terra Indígena Raposa Serra do Sol  
TISM – Terra Indígena São Marcos  
TWM – Sociedade para o Desenvolvimento Comunitário e Qualidade Ambiental  
UFBA – Universidade Federal da Bahia  
UFRR – Universidade Federal de Roraima  
UNEB – Universidade do Estado da Bahia  
UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade  
UNICAFES – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária  
UNIPI – União das Prefeituras do Platô de Irecê  
UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
VAI – Projeto de Valorização da Agricultura Indígena  
VBPA – Valor Bruto da Produção Agropecuária

## INTRODUÇÃO

### ■ Sergio Pereira Leite

Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do OPPA

Este volume apresenta o resultado do trabalho de campo (*surveys*) realizado em seis Territórios da Cidadania, seguindo os procedimentos metodológicos alinhavados no primeiro volume do texto. Os estudos de caso aqui abordados tiveram por objetivo oferecer material primário para uma análise mais acurada dos processos sociais, políticos, institucionais e econômicos que informam a execução das políticas territoriais nessas áreas e sua maior ou menor capacidade de tratar os desafios de combate à pobreza e a erradicação da miséria. A partir da sistematização dos dados secundários que permitiram a visualização de “indicadores territoriais” – incidência do Programa Bolsa Família, nível de Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, estatísticas do Sistema de Informações Territoriais, dados demográficos, etc. – detalhados no sexto capítulo do primeiro volume, chegou-se a uma aproximação dos casos/*surveys* a serem trabalhados na pesquisa de campo.

Para a seleção dos casos objeto das visitas da equipe, foram considerados os seguintes critérios:

- a) distribuição geográfica: buscou-se incorporar um Território da Cidadania (TC) de cada uma das cinco grandes regiões geográficas do país, observando diferenças regionais importantes, especialmente no que se refere à própria atuação da política e a caracterização socioeconômica da população (em especial a rural). No entanto, em função da conjugação das questões relativas à dinâmica da política territorial, aliada ao exercício do Programa Brasil Sem Miséria, foram priorizadas as regiões Norte e Nordeste do país, o que implicou uma escolha da qual resultaram: dois territórios no Nordeste, dois no Norte e um no Sudeste (norte de Minas Gerais), e outro no Sul, em detrimento da eleição de algum território do Centro-Oeste, posto que os ali existentes, de forma geral, apresentavam índices de vulnerabilidade menos acentuados que os das regiões sobreditas;
- b) IDH: foram privilegiados, naquelas regiões, Territórios com baixo IDH, considerando igualmente a permanência de populações pobres em TC, com índices maiores de IDH e, aparentemente, com forte dinamização econômica, como foi o caso do Território catarinense;

- c) incidência do programa Bolsa Família: tendo em vista que o “corte” adotado pelo PBF indica a presença de famílias pobres e extremamente pobres; a incidência do programa parece ser um indicador importante para a definição dos casos e o acesso às famílias. Atentou-se, ainda, para a presença de populações e/ou comunidades específicas nos territórios, tais como quilombolas, indígenas e assentados de reforma agrária. Destacou-se particularmente a incidência de populações indígenas, o que ensejou a escolha, em Roraima, de um território com essa peculiaridade;
- d) presença das bases de serviços do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, articulando os instrumentos do Programa Brasil Sem Miséria Rural - PBSMR com as políticas de abordagem territorial (Programa Territórios da Cidadania - PTC e Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT); essa interface revelou-se importante para o processo de articulação de políticas e, em princípio, estratégica para examinar uma situação onde esses mecanismos convergem;
- e) existência prévia de estudos sobre os Territórios: o levantamento bibliográfico e documental realizado pela pesquisa permitiu incorporar aos critérios a disponibilidade de estudos sobre as áreas territoriais, especialmente aqueles de caráter exploratório. Dado o escasso tempo de realização do projeto, a oferta desse material foi fundamental para uma melhor compreensão dos territórios a serem visitados. Da mesma forma, levou-se em consideração a disponibilidade de estudiosos sobre aquelas áreas, que pudessem auxiliar na realização do trabalho de campo.

Diante do exposto, chegou-se à escolha dos seguintes *Territórios da Cidadania*, para o trabalho de campo:

- 1) Território do Meio Oeste do Contestado (Santa Catarina)
- 2) Território de Irecê (Bahia)
- 3) Território Sertão Ocidental (Sergipe)
- 4) Território da Serra Geral (Minas Gerais)
- 5) Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (Roraima)
- 6) Território do Sudeste Paraense (Pará).

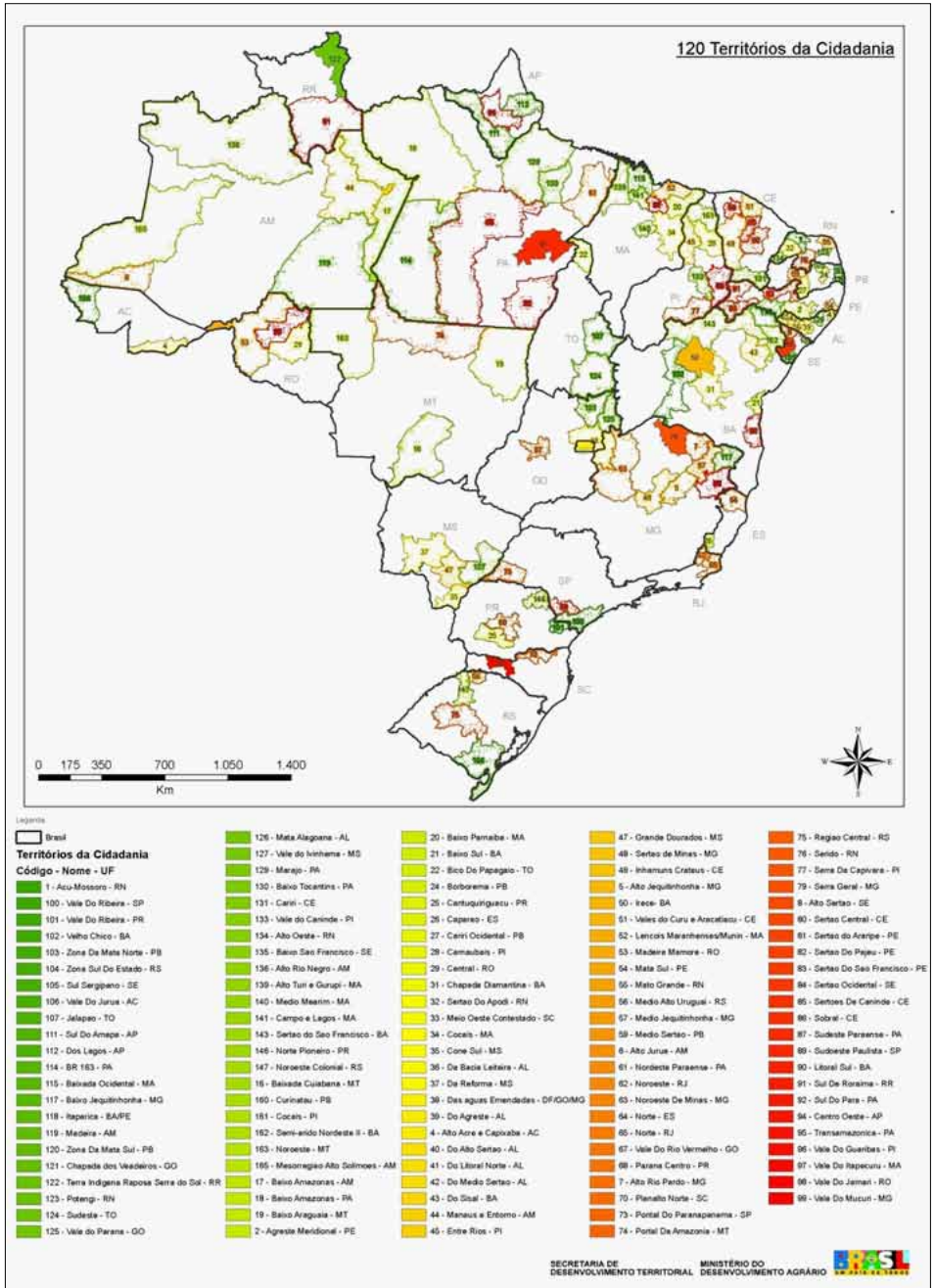
Uma visualização desses territórios pode ser encontrada na figura 1, disposta adiante. No mapa estão delimitados todos os territórios que integram o Programa Territórios da Cidadania e, em cores mais intensas, aqueles que resultaram da escolha baseada nos critérios anteriormente citados.

Para alcançar os objetivos propostos, a elaboração do estudo foi alvo de um grande investimento de trabalho, envolvendo levantamento prévio de informações secundárias (bibliográficas, documentais e estatísticas) e a realização de *surveys*, diretamente nas áreas compreendidas pelos territórios.

A equipe de pesquisa adotou, para tanto, dois procedimentos iniciais:

- a) contratação de especialistas, nessas regiões, que pudessem auxiliar na realização do trabalho de campo e nas redações preliminar e definitiva da caracterização dos casos. Assim, foram convidados e integrados ao projeto os seguintes estudiosos: Claudio Lasa – consultor internacional – para o território baiano; Eliano Sergio Lopes de Azevedo – professor aposentado da Universidade Federal de Sergipe – para a região sergipana; Rômulo Soares Barbosa – professor da Universidade Estadual de Montes Claros – para a região do norte de Minas Gerais; Daniel Bampi Rosar – professor da Universidade Federal de Roraima – para o território indígena; e William dos Santos Assis – professor da Universidade Federal do Pará – para a região do sudeste paraense. O Território do Meio Oeste do Contestado, em Santa Catarina, contou com a participação de membros diretos da equipe de coordenação – Ademir Cazella e Andreia Tecchio – tendo, esta última, realizado simultaneamente sua pesquisa para a dissertação de mestrado junto à Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC;

**Figura 01 – Brasil: Territórios da Cidadania e Territórios Seleccionados pelo Estudo – 2012**



Fonte: SDT/MDA, 2012

- b) previamente à realização das viagens, foram elaborados os roteiros de entrevista junto aos atores locais e territoriais (esse material consta no Anexo Geral deste volume). É importante esclarecer, no caso das entrevistas, que se utilizou um roteiro semiestruturado para dois grandes tipos de “atores”, além da divisão mais comum entre setor público/sociedade civil: i) os envolvidos diretamente na política de desenvolvimento territorial e suas instâncias e arenas; e ii) aqueles sem envolvimento direto. Essa divisão mostrou-se extremamente válida, pois, dado o recorte específico desse trabalho, optamos por identificar e entrevistar atores que não necessariamente possuíam conhecimento ou envolvimento com o contexto operado pelo PTC (Conselho de Desenvolvimento Territorial, articuladores, assessores, etc.). No caso desses atores sociais não envolvidos, foram priorizados aqueles com maior proximidade e atuação junto às populações pobres e/ou em situação de alta vulnerabilidade. Foram abordados, particularmente, agentes das áreas de saúde e/ou de assistência social, governamentais e não governamentais, com trabalho nos diversos municípios integrantes dos seis territórios visitados. Além de apontar para populações que não necessariamente foram atendidas pela dinâmica territorial, esses informantes, em geral com atuação destacada na área urbana, transmitiram uma “leitura” do rural naquelas localidades em boa medida diferenciada, embora não necessariamente mais “correta” da habitualmente ouvida dos atores diretamente ligados aos programas e processos agrários.

Dessa forma, antes da realização das viagens de campo, tratou-se de homogeneizar alguns procedimentos, visando ao tratamento comparativo dos casos objeto dos três últimos capítulos do primeiro volume. Além da construção de roteiros comuns de entrevista e de estrutura do texto, dispostos no Anexo Geral, foi também objeto desta etapa o mapeamento de atores-chave que gostaríamos de ter no quadro de informantes do projeto em cada um dos territórios escolhidos.

Encaminhou-se, assim, para cada pesquisador regional, a sugestão de contato com os seguintes atores territoriais:

- a) articulador estadual da Secretaria de Desenvolvimento Territorial -SDT (1);
- b) responsável pela coordenação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial - CODETER (1);
- c) agências ou órgãos governamentais ativos no CODETER (2 ou 3);
- d) agências de assistência técnica / EMATER (1 ou 2);
- e) representantes da sociedade civil no CODETER (2);

- f) responsáveis por políticas sociais na área de abrangência do Território que não necessariamente participam do CODETER, como por exemplo, agentes do Programa Saúde da Família (2);
- g) outros atores importantes ou preocupados com esse tipo de questão, no contexto territorial e na questão específica da pobreza, que não participem do CODETER (1 ou 2);
- h) estudiosos, acadêmicos e/ou pesquisadores locais (1);
- i) atores empresariais (públicos ou privados) que atuam no Território e/ou participam do CODETER (1).

Mapeados os atores e agendadas as entrevistas, foram então definidas as equipes de trabalho para os *surveys*, que contaram com o pesquisador local/regional e dois componentes da coordenação nacional do estudo (à exceção do caso catarinense, sob a responsabilidade direta da coordenação, que serviu de estudo piloto para o restante do trabalho). Isso posto, o trabalho de campo propriamente dito ficou a cargo de três pessoas e foi realizado nas seguintes datas: primeira semana de maio de 2012 - Bahia e Roraima; terceira semana de maio de 2012 - Minas Gerais e Sergipe; primeira semana de junho de 2012 - Pará. O Território catarinense foi objeto de pesquisa de campo no final de 2011 e início de 2012.

É importante ressaltar que os municípios visitados nos territórios não se restringiram àqueles onde fica a sede do CODETER, ou aos reconhecidos como polos regionais, porquanto, houve um esforço de conhecer os espaços de municípios mais “frágeis” do ponto de vista político-institucional, bem como aqueles cujos dados apontavam forte presença do Programa Bolsa Família - PBF ou de baixo IDH.

A partir do resultado da pesquisa de campo e das informações secundárias coletadas, os pesquisadores regionais redigiram o texto solicitado e o remeteram à equipe central do projeto. Esse material foi objeto de trabalho dos pesquisadores (coordenadores e assistentes), envolvendo a complementação de informações, tratamento de novos dados, registro de observações de campo e sua preparação para a análise “transversal”, objeto do volume 1. Para a edição do presente volume foi realizada nova revisão dos textos, a partir das observações e sugestões geradas na primeira leitura comparada dos casos. O produto desse esforço coletivo de pesquisa constitui o presente volume, apresentado nos próximos capítulos.

Preliminarmente, porém, há que se destacar algumas particularidades observadas nos procedimentos metodológicos dos territórios visitados:



### **a) Santa Catarina**

- buscou-se mapear meticulosamente, especialmente por intermédio da rede de assistência social e à saúde, o grupo de populações pobres do território, geralmente “invisíveis” aos mecanismos de implementação das políticas territoriais. A partir desse diagnóstico, examinou-se a relação desse grupo com as dinâmicas estabelecidas no território e sua maior ou menor predisposição na interação com os mecanismos de combate à pobreza;

### **b) Bahia**

- dada a farta experiência do estado da Bahia no exercício de políticas territoriais, foram analisados documentos que abordam a política de desenvolvimento territorial, não só do governo federal como também do governo do estado da Bahia, além de documentos produzidos pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial de Irecê, tais como o PTDRS, o Mapa de Oportunidades do Território de Irecê para o PBSMR, o resumo dos projetos territoriais financiados com recursos do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios - PROINF e a Planilha do PTC, com as principais prioridades e o papel do Colegiado. No caso do mapeamento dos atores, além daqueles supracitados buscou-se destacar os segmentos sociais que mais sofrem as situações de pobreza no território, como, por exemplo, as comunidades quilombolas, com a finalidade de observar sua percepção sobre a pobreza e sua avaliação do acesso às políticas públicas, inclusive as territoriais e o PBSMR;

### **c) Sergipe**

- optou-se por escolher municípios que, mesmo antes da transformação do Território Sertão Ocidental em Território da Cidadania, já faziam parte do chamado Território Rural do Sertão Ocidental de Sergipe, implantado pelo MDA no estado de Sergipe, em 2003. Na escolha dos atores sociais integrantes do Núcleo Diretivo do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, procurou-se manter a diversidade das representações das organizações sociais ali presentes, o mesmo acontecendo com as agências e/ou órgãos do setor público municipal e estadual;

### **d) Minas Gerais**

- nesse caso, destacam-se entrevistas adicionais realizadas em Montes Claros, embora este não seja um município integrante do Território. Porém, aí estão sediadas organizações que atuam regionalmente, como o Centro de Agricultura Alternativa - CAA, por exemplo, que executa as ações de assistência técnica para o PBSM no Território Serra Geral. Foram visitados também vários municípios integrantes do Território;

### **e) Roraima**

- antes do início da pesquisa de campo para realização das entrevistas, foram consultados os responsáveis locais da Delegacia do MDA e da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, instituições públicas que estão à frente do PTC no âmbito do Território Indígena de Roraima. Também foi realizada uma comunicação sobre o trabalho durante plenária do Colegiado Maruwa<sup>1</sup>, ocorrida uma semana antes do trabalho de campo, onde foi solicitado o apoio dos membros daquele colegiado em relação à pesquisa. Durante a semana do trabalho de campo, foi realizada uma visita em duas das sedes dos três principais municípios que integram o Território, com objetivo de realizar entrevistas, mas também para que os pesquisadores do OPPA pudessem conhecer aspectos ligados à geografia e à paisagem do Território<sup>2</sup>. Na viagem ao município de Uiramutã pôde ser observado, dentre outros aspectos importantes, a precariedade das estradas e algumas comunidades indígenas localizadas às margens das estradas. A via de acesso à sede desse município atravessa a Terra Indígena Raposa Serra do Sol - TIRSS, passando pelas regiões do Surumu, Baixo Cotingo e Serras. Durante a estada nesse município foi visitada a comunidade indígena do Uiramutã, onde se conversou com o tuxaua (denominação utilizada para a liderança da comunidade indígena), acompanhou-se uma seção da Câmara Municipal, bem como realizaram-se entrevistas com membros da administração municipal ligados às Secretaria da Educação e Secretaria da Assistência Social. Já, a visita ao município de Pacaraima, passou pela Terra Indígena São Marcos - TISM, localizada na região do Alto São Marcos, tendo-se realizado entrevista com um técnico em agropecuária indígena e liderança de uma associação comunitária.

### **f) Pará**

- a diversidade dos atores entrevistados permitiu desvendar diferentes percepções acerca das políticas públicas, notadamente as territoriais, sobre os processos de transformação em curso e as condições de vida das populações urbanas e rurais no Território. Foram visitados três municípios na região.

Nesse contexto, o presente volume está estruturado em seis capítulos, dedicados, cada um à análise de um dos Territórios selecionados para o estudo. O primeiro capí-

**1** Na aprovação do Regimento Interno do Colegiado Territorial do TCIRSSSM, foi aprovada a denominação "Colegiado Maruwa", em referência ao nome de uma planta usada em ritual espiritual de defumação do povo macuxi, também conhecido como povo maruwai.

**2** A maioria dos representantes do Colegiado Territorial - CT reside em Boa Vista, mas apenas uma pequena parte da capital do estado integra a base geográfica do TCIRSSSM. A maior concentração de atores que participam do CT na capital, aliada às grandes distâncias e ao acesso precário dos demais municípios, explica o fato de as reuniões do Colegiado ocorrerem com maior frequência em Boa Vista e, da mesma forma, de boa parte das entrevistas terem sido realizadas nesse município.

tulo centra-se sobre a experiência de Santa Catarina, enquanto o segundo ocupa-se do interior baiano, e o terceiro enfoca o caso de Sergipe; o quarto tópico apresenta o território da região norte de Minas Gerais, o quinto versa sobre a experiência do território indígena em Roraima e, finalmente, o sexto capítulo descreve e analisa a dinâmica territorial e suas interfaces com os mecanismos de combate à pobreza na região do sudeste paraense.



## CAPÍTULO 1

# POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUPERAÇÃO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO (SC)

■ **Andréia Tecchio**

Doutoranda do CPDA/UFRRJ

**Ademir Antonio Cazella**

Professor do PGA/UFSC e membro do  
OPPA/UFRRJ

### Introdução

A partir do processo de democratização do Brasil, que iniciou na década de 1980 e teve seu auge com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tornou-se evidente uma mudança na agenda das políticas públicas direcionadas ao meio rural. A política de desenvolvimento territorial instituída a partir de 2003, no quadro das ações do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, representa uma inovação, por ser uma ação descentralizada do Estado em parceria com organizações da sociedade civil.

Essa inovação se deu numa conjuntura nacional de orientação das ações do Estado no sentido de intervir na superação da pobreza como um compromisso político e ético prioritário. A implementação do Programa Territórios Rurais de Identidade - PTRI tem como objetivo o atendimento das necessidades básicas da população e a ampliação das oportunidades de geração de trabalho e renda de forma sustentável, a partir de processos locais (SDT, 200-). O PTRI tem como principal ferramenta o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, que objetiva “[...] promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 10). Essa política de desenvolvimento territorial foi fortalecida com o lançamento, pelo governo federal, do Programa Território da Cidadania - PTC, no ano de 2008. Vinculado ao MDA e sob a coordenação da Casa Civil, esse novo programa visa à “superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (DELGADO, LEITE, 2011, p.

434). O presente capítulo contempla a análise do caso do Território Meio Oeste Contestado, que é composto por 29 municípios da mesorregião oeste do estado de Santa Catarina. Esse território compreende uma área de 8.255 Km<sup>2</sup>, representando quase 9% da superfície do estado. Sua abrangência engloba municípios de três Associações de Municípios - AM e de três Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional - SDR<sup>3</sup>. A figura 1.1, a seguir, apresenta a localização geográfica de Santa Catarina no Brasil, do Território no estado, bem como os municípios que integram Território.

**Figura 1.1 - Localização geográfica de Santa Catarina no Brasil, do Território no estado e dos municípios no interior do Território**



Fonte: SDT, 2006.

**3** No estado de Santa Catarina, as primeiras iniciativas de articulação intermunicipal iniciaram na década de 1960, através das AM. Atualmente, as 21 AM integram a Federação Catarinense de Municípios - FECAM fundada em 1980, com a seguinte missão: "fomentar o desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses, defendendo os interesses e contribuindo para a excelência da gestão pública municipal, em consonância com o modelo associativo" (FECAM, 20--). As representações municipais nessas Associações se restringem ao poder executivo, sem a participação da sociedade civil. Em janeiro de 2003, a reforma administrativa do Governo Estadual criou uma nova estrutura administrativa do poder executivo: as SDR e respectivos Colegiados de Desenvolvimento Regional, além do Colegiado Estadual de Desenvolvimento. Na atualidade existem 36 SDR e durante o processo de constituição dos Territórios da política do MDA/SDT, as delimitações geográficas dessas Secretarias foram, parcialmente, respeitadas, aglutinando mais de uma SDR num mesmo território.

Das três AM, a Associação dos Municípios do Alto Irani - AMAI integra, na sua totalidade, o Território. Já, em relação à Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense - AMMOC e à Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense – AMNoroeste, nem todos os seus municípios foram incluídos no recorte geográfico do Território, ficando de fora um município da primeira e três da segunda. Em relação às SDR também se teve a exclusão de alguns municípios. Da SDR de Joaçaba não faz parte do Território um município; da SDR São Lourenço do Oeste, quatro municípios foram excluídos do recorte territorial; e somente a SDR de Xanxerê foi contemplada integralmente. Essas distintas delimitações geográficas geraram muita polêmica por parte dos atores territoriais, que se veem obrigados a participar de diferentes fóruns regionais, com finalidades por vezes semelhantes.

A articulação envolvendo municípios da região na constituição de um território para participar do PTRI do MDA/SDT iniciou em 2004. No primeiro momento, a intenção do MDA era de que apenas os dezesseis municípios da AMAI constituíssem o Território Xapecozinho (rio da região). Esses municípios faziam parte, também, de um Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local<sup>4</sup> em decorrência da presença marcante de indígenas assentados da reforma agrária e agricultores familiares. Os municípios integrantes da AMMOC foram incluídos posteriormente, por pressão de políticos regionais junto ao Governo do Estado de Santa Catarina, que, por sua vez, reivindicou maior abrangência ao MDA. Por pressão política da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF, cuja base regional contempla os municípios da AMAI e uma parte dos que integram a AMNoroeste, municípios dessa última AM também foram incluídos no Território. A denominação “Xapecozinho” sugerida pelo MDA foi alterada pela junção de sugestões de representantes dos municípios das duas microrregiões (Alto Irani e Vale do Rio do Peixe<sup>5</sup>), resultando em “Meio Oeste Contestado”. Essas regiões, apesar de semelhantes, possuem diferenças socioeconômicas marcantes. O Território Meio Oeste Contestado passou a integrar o PTC a partir do ano de 2008.

Esse Território apresenta um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo, que têm a agricultura familiar como principal fornecedora de matéria-prima. Mesmo assim,

---

**4** Política do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS, criada no primeiro Governo do Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no quadro do Programa Fome Zero. A iniciativa consistia em fomentar ações de planejamento intermunicipal em regiões com elevadas taxas de pobreza, com apoio financeiro a projetos voltados para o enfrentamento da pobreza.

**5** Neste estudo, os municípios do território que integram a AMNoroeste serão considerados como pertencentes à microrregião do Alto Irani, dada a proximidade geográfica e semelhanças socioeconômicas com os municípios da AMAI. Além disso, a maioria dos delegados do Conselho Territorial entrevistados fez menção à existência de dois polos microrregionais ao invés de três conforme sugere o número de AM e de SDR contempladas pelo Território.

persistem no seu interior famílias rurais pobres que, ao longo da história, não conseguiram se integrar às principais cadeias produtivas agropecuárias. Outra característica é a existência de uma dinâmica rede de organizações sociais ligadas à agricultura familiar, com destaque para o sindicalismo ligado à FETRAF e o Movimento dos Sem Terra - MST.

No processo de obtenção de informações primárias, inicialmente, discutiu-se a pesquisa com o *Articulador Estadual*<sup>6</sup> da SDT/MDA. A partir desse contato foi feita a aproximação com alguns delegados do Território Meio Oeste Contestado por meio da participação em três reuniões do Colegiado Territorial nos meses de março, abril e agosto de 2011. Após a concretização da pesquisa de campo, foi realizada mais uma entrevista aberta com esse articulador, no mês de outubro de 2011, para esclarecimentos a respeito das políticas de desenvolvimento territorial, bem como da governança do Território. Durante as reuniões no Território, teve-se a oportunidade de se apresentar de forma sucinta os objetivos da pesquisa e de se identificar quais organizações estavam representadas no Colegiado Territorial. Os atores sociais selecionados para prestar informações sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial foram os delegados do Colegiado Territorial<sup>7</sup>, tendo por base os seguintes critérios: representação da sociedade civil e do governo e diversidade de profissões e cargos que exercem. A segunda etapa da pesquisa de campo consistiu na realização de entrevistas com dez delegados territoriais, entre julho e agosto de 2011.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em três tópicos. O primeiro aborda as principais características socioeconômicas do Território Meio Oeste Contestado. O segundo discute o sistema de governança dos dois programas de desenvolvimento territorial analisados – PRONAT e PTC – com ênfase em suas implicações na superação da pobreza rural. O terceiro trata da percepção que os delegados do Território detêm a respeito das políticas públicas de desenvolvimento territorial e, por derradeiro, as considerações finais.

### **1.1 Território Meio Oeste Contestado: principais características socioeconômicas**

Neste tópico pretende-se contextualizar a persistência de famílias rurais pobres no Território Meio Oeste Contestado, por meio da análise de dados secundários. Para tanto, a primeira seção aborda as características demográficas do Território. A segunda e a terceira discutem, respectivamente, a estrutura fundiária e a produtiva. Por fim, a quarta

**6** As principais funções desse Articulador são as de contribuir para a organização e fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais do estado de Santa Catarina, apoiando o processo de gestão e integração de políticas públicas.

**7** O Território Meio Oeste Contestado considera essa institucionalidade como sendo Colegiado Territorial. Entretanto, também pode receber a denominação de Comissão, Fórum ou Conselho (DELGADO, ZIMMERMANN, 2008).



seção apresenta indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família -PBF, correlacionando-os à incidência da pobreza rural no Território.

### 1.1.1 *Características demográficas*

Os dados dos últimos censos demográficos, conforme Tabela 1.1, em anexo, demonstram que no ano 2000 a população do Território Meio Oeste Contestado era de 254.543 habitantes, passando para 272.042 em 2010. Enquanto Santa Catarina registrou um crescimento populacional de 17%, a população do Território cresceu apenas 7% no período intercensitário 2000-2010. O Território possui uma Densidade Demográfica – DD de 32,95 hab./Km<sup>2</sup>, inferior aos 65,29 hab./Km<sup>2</sup> do estado, mas superior à densidade demográfica do país (22,43 hab./Km<sup>2</sup>). As DD no interior do Território variam entre 5,30 hab./Km<sup>2</sup> em Água Doce e 116,88 hab./Km<sup>2</sup> em Xanxerê. As elevadas DD dos municípios de Xanxerê, Joaçaba, Herval d'Oeste e Xaxim identificam como municípios interiores de características intermediárias em relação a atributos rurais e urbanos. Esses casos configuram uma situação “ambivalente” que se diferencia, tanto de municípios tipicamente rurais, quanto dos urbanos (VEIGA, 2003). Ressalte-se que os perímetros urbanos de Joaçaba e Herval d'Oeste são contíguos, separados pelo Rio do Peixe, e os de Xanxerê e Xaxim distam entre si menos de 15 Km, o que reforça essa situação de ambivalência, decorrente de uma elevada concentração populacional e da presença de serviços diferenciados ofertados à microrregião.

Dos municípios do Território, onze apresentaram crescimento populacional negativo no período de 2000 e 2010, com destaque para Galvão (-18%) e Marema (-16,9%) que tiveram, em termos relativos, as maiores perdas populacionais. Trata-se de municípios tipicamente rurais, com significativa dependência socioeconômica do setor primário. Outro fator relevante para a diminuição da população local é a falta de instituições de ensino superior nesses municípios, o que leva muitos jovens a migrarem para cidades onde possam cursar faculdade particular, geralmente à noite, e trabalhar durante o dia.

Os demais dezoito municípios tiveram incremento de população. Treze Tílias, Bom Jesus e Xanxerê foram os que registraram as maiores taxas de crescimento populacional: respectivamente, 31%, 23,5% e 17,9%. Dos 29 municípios do Território, 14 possuem menos de cinco mil habitantes e apenas 8 têm mais de dez mil habitantes. Xanxerê (44.128), Joaçaba (27.020), Xaxim (25.713), Herval d'Oeste (21.239) e Capinzal (20.769) são os únicos municípios com mais de vinte mil habitantes. Esses cinco municípios concentram 51% do total da população do Território, sendo que Xanxerê e Joaçaba exercem o papel de municípios-polos e são sedes de duas SDR.

O percentual da população que vivia nos perímetros urbanos – sedes municipais e de distritos –, conforme Tabela 1.1, demonstra que, em 2000, 65,3% eram considerados urbanos pelos critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, correspondendo a 166.233 habitantes. A população rural representava 34,7% do total, somando 88.310 pessoas. Em 2010, a população rural decaiu em termos absolutos para 72.679 habitantes (26,7%), ao passo que a população urbana cresceu para 199.363 habitantes (73,3%). Mesmo assim, o Território ainda mantém uma população rural expressiva em comparação com os dados nacionais e do estado de Santa Catarina.

No período intercensitário de 2000-2010, a população rural decresceu em 27 municípios do Território. Os dois casos de exceção ficaram por conta de Ipuauçu e Ponte Serrada, que registraram aumento de sua população rural em 5,16% e 2,28%, respectivamente. Dos municípios com maior perda de população rural, quinze registraram redução percentual superior ao valor do Território (-17,7%). Essa perda de população rural, nesses municípios e no Território, encontra-se superior aos valores registrados no estado (-12,11%) e no país (-6,3%). Os principais decréscimos da população rural registrados ocorreram nos municípios de Catanduvas, que perdeu 51,9%, seguido por Galvão (-35,4%), Capinzal (-32,9%) e Xaxim (-30,2%).

A diminuição da população rural e o aumento da população urbana correlacionam-se com a economia existente na região. Dada a importância do setor agropecuário para a política de desenvolvimento territorial do MDA/SDT e considerando, sobretudo, que as famílias pobres apresentam um forte vínculo com o meio rural, nas próximas seções se aprofundará a análise da estrutura fundiária e produtiva.

### *1.1.2 Análise da estrutura fundiária*

A Tabela 1.2, anexo, demonstra que de um total de 15.473 estabelecimentos agropecuários, 13.155 são familiares (85%) e 2.318 são patronais (15%). Essa proporção de estabelecimentos não familiares encontra-se entre a verificada no estado de Santa Catarina (13%) e no Brasil (15,6%). Dos 29 municípios, doze têm percentual de agricultura patronal superior à média do Território. Em relação à proporção de área ocupada pelos estabelecimentos rurais não familiares, percebe-se uma forte concentração de terras, já que 62,5% dos terrenos agrícolas pertencem a esse segmento. Essa concentração é maior que a registrada no estado (56,2%), mas abaixo da encontrada no Brasil (75,7%). Já o percentual de estabelecimentos familiares do Território (85%) encontra-se entre o do estado (87%) e do Brasil (84,4%). Dezenove municípios do Território têm percentual de estabelecimentos familiares superior ao verificado no Território. Em números absolutos, os municípios com maior presença de estabelecimentos familiares são Abelardo Luz, com 1.843 estabelecimentos, dos quais 1.297 correspondem a agricultores assentados pela reforma agrária, seguido

por Xaxim com 1.047, São Domingos com 760, Xanxerê com 570 e Água Doce com 566 estabelecimentos familiares.

Quando se analisa a estrutura fundiária por estrato de área, a Tabela 1.3, anexa, indica a existência de 4.300 (27,8%) estabelecimentos com áreas de menos de 10 ha, inferior à incidência verificada no estado de Santa Catarina (35,8%). Outros 9.184 (59,4%) estabelecimentos possuem áreas no estrato de 10 a 50 ha e configuram a parcela prioritária das políticas de apoio à agricultura familiar do MDA. Ou seja, quase 90% dos estabelecimentos do Território são de agricultores familiares com até 50 ha.

Já a Tabela 1.4, em anexo, revela a existência de 1.194 estabelecimentos agropecuários (7,71%) geridos por agricultores não proprietários (arrendatários, parceiros e ocupantes). Dentre essas três categorias de agricultores não proprietários, os ocupantes somam 800 estabelecimentos agropecuários. A soma dos agricultores não proprietários com os detentores de áreas inferiores a 10 ha totaliza 5.494 estabelecimentos do Território (35,50%), que possivelmente vivem em condições de pobreza ou com dificuldades de assegurar sua reprodução social.

Esse contingente de famílias de agricultores vive em unidades de produção agropecuárias com áreas insuficientes para garantir a subsistência do grupo familiar. É provável que a maioria complemente a renda familiar recorrendo a trabalhos sazonais como colheitas diversas em outros estabelecimentos da região ou como empregados de empresas prestadoras de serviços agropecuários terceirizados, a exemplo de carregamento de frangos, corte de erva-mate e serviços diversos em reflorestamento. Assim, nas áreas rurais de praticamente todos os municípios existem famílias que sobrevivem do trabalho para terceiros, muitas vezes, em estabelecimentos de agricultores familiares melhor inseridos no mercado.

Os assentamentos da reforma agrária estão concentrados em municípios da região de abrangência da AMAI. A Tabela 1.5, a seguir, apresenta os municípios do Território com seus respectivos números de assentamentos e de famílias assentadas. Em Santa Catarina existem 137 assentamentos e 4.884 famílias assentadas. No Território encontram-se 50 projetos de assentamento e 2.266 famílias assentadas, ou seja 36,50% e 43,60% do total de assentamentos e de famílias beneficiadas pela reforma agrária do estado. Os assentamentos da reforma agrária estão presentes em nove municípios do Território e Abelardo Luz se destaca por possuir 22 assentamentos e 1.297 famílias assentadas. Esse município foi palco das primeiras ocupações de terras organizadas pelo MST, em maio de 1985, na região oeste de Santa Catarina. Durante o período de realização da pesquisa, existiam apenas dois acampamentos no Território, um em Água Doce com seis famílias e outro em Passos Maia com, aproximadamente, 60 famílias. Atualmente, o MST concentra as ações de ocupação nas regiões serrana e norte de Santa Catarina.

**Tabela 1.5 – Número de assentamentos e de famílias assentadas por município do Território Meio Oeste Contestado em 2011**

Município	Nº assentamentos	Nº de famílias assentadas
Abelardo Luz	22	1.297
Água Doce	5	200
Bom Jesus	1	18
Catanduvas	3	47
Coronel Martins	1	62
Passos Maia	15	402
Ponte Serrada	1	32
Vargeão	1	49
Vargem Bonita	1	23
<b>Total Território</b>	<b>50</b>	<b>2.130</b>
<b>Total Santa Catarina</b>	<b>137</b>	<b>4.884</b>

**Fonte:** Informações disponibilizadas pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA de Santa Catarina, mediante solicitação, em março de 2011.

Além dos assentamentos, o Território Meio Oeste Contestado possui duas Terras Indígenas (TI), também localizadas nos municípios que integram a AMAI. A Tabela 1.6, a seguir, apresenta as TI do Território, bem como o número de famílias e de pessoas que nelas residem. As TI abrigam 1.394 famílias e uma população de 5.383 indígenas. A TI Xapecó situa-se nos municípios de Ipuauçu e Entre Rios e a TI Toldo Imbu encontra-se no município de Abelardo Luz. Em Santa Catarina existem, aproximadamente, 3.983<sup>8</sup> famílias indígenas, o que significa que 35% do total dessas famílias residem no Território.

**Tabela 1.6 – Terras Indígenas localizadas nos municípios do Território Meio Oeste Contestado, número de famílias e de pessoas em 2011**

Município	Nome da TI	Nº de famílias	Nº de pessoas
Entre Rios	TI Xapecó	308	1.204
Ipuauçu	TI Xapecó	1.047	4.034
Abelardo Luz	TI Toldo Imbú	39	145
<b>Total</b>		<b>1.394</b>	<b>5.383</b>

**Fonte:** Informações disponibilizadas pela Superintendência Regional da Fundação Nacional do Índio – FUNAI de Chapecó (SC), mediante solicitação em março de 2011.

**8** O número de famílias indígenas de Santa Catarina foi informado pela unidade da FUNAI de Chapecó e pela Regional Litoral Sul, mediante solicitação, em janeiro de 2012. Devido à grande mobilidade das famílias indígenas, principalmente da etnia Guarani, cujo macroterritório se estende do Espírito Santo até a Bolívia, passando pelo Uruguai, Paraguai e Argentina, o número de famílias é aproximado.

A demarcação da TI Xapecó ocorreu em 1991 e, em 2007, foi declarada “Posse Permanente” para mais um grupo Kaingang em 660 ha. Atualmente, abrange uma área de 16.284 ha e vivem nela 5.238 indígenas. É composta por dezesseis aldeias, cada qual com suas especificidades. As aldeias que pertencem a esses dois municípios se organizam distintamente, mas a TI possui um único cacique. A maioria da população dessa TI pertence ao povo Kaingang, uma parcela reduzida ao grupo Guarani e alguns moradores são considerados mestiços (SANTA CATARINA, 2008). O processo de demarcação da TI de Toldo Imbú, em Abelardo Luz, cuja área total é de 1.965 ha, iniciou em 2010. Como a demarcação não está concluída, os cerca de 145 Kaingangs utilizam apenas 10 ha para residir e cultivar.

A estrutura fundiária da região estudada possui como principais características a relativa concentração de terras e a presença de um contingente expressivo de agricultores familiares, entre eles, agricultores sem-terra assentados pela reforma agrária e indígenas. Isso influencia na estrutura produtiva do Território, que será discutida a seguir.

### 1.1.3 *Análise da estrutura produtiva*

O elevado dinamismo socioeconômico da região pesquisada, ditado, sobretudo, por agroindústrias que têm a agricultura familiar como principal fornecedora de matéria-prima, contrasta com a persistência de um contingente expressivo de famílias rurais pobres. O sistema de integração vertical<sup>9</sup> de um número expressivo de agricultores familiares com agroindústrias de médio e grande porte representa o lastro da economia local. Os principais “produtos integrados” são aves, suínos e fumo. A produção de grãos também é significativa, cabendo especial referência ao cultivo de soja e milho, que ocupam as maiores áreas e valores de produção das lavouras. A atividade extrativista também é relevante na economia do Território, destacando-se a produção de madeira e erva-mate. A distinção entre as microrregiões que compõem o Território Meio Oeste Contestado também é percebida na sua economia. Enquanto na região da AMAI prevalece a economia baseada na produção de grãos, com destaque para milho e soja, na AMMOC predomina a produção de suínos e aves. Já a produção de leite está presente em praticamente todos os municípios do Território.

O Território se caracteriza pela presença de um importante parque agroindustrial de capital privado – Brasil Foods, Tirol, diversas ervateiras e madeireiras – e de capital cooperativo – Cooperativa Central Aurora e Coamo Agroindustrial Cooperativa. A atual empresa Brasil Foods, resultado da fusão de capitais da antiga Sadia e Perdigão, possui uma unidade de abate de aves em Capinzal e outra de suínos em Herval d’Oeste, além

<sup>9</sup> Esse sistema consiste num modelo de interação entre agroindústrias e agricultores. Os agricultores são parceiros exclusivos das agroindústrias e possuem garantia de venda dos produtos mediante cumprimento de regras, normas e procedimentos determinados pelas empresas.

de manter como “integrados”, agricultores especializados nesse tipo de produção. Outra empresa de capital privado que dinamiza a economia da região é a Diplomata, com unidades industriais (farelo de soja, óleo e frigorífico) instaladas em Xaxim e em Lageado Grande. No setor leiteiro, ganha destaque o Laticínio Tirol, estabelecido em Treze Tílias. O cooperativismo empresarial está representado, sobretudo, pela Cooperativa Central Aurora<sup>10</sup>, que dispõe de frigoríficos de abate de aves e suínos em Joaçaba e Abelardo Luz, fábrica de ração em Xanxerê e indústria de lácteos em Vargeão. Outra cooperativa de grande expressão socioeconômica no Território é a Coamo, que concentra suas estruturas em Abelardo Luz, Ipuacu, Ouro Verde e São Domingos. A especialidade dessa cooperativa é a produção de grãos.

Em torno dessas agroindústrias se estruturou um complexo de outros segmentos industriais e de serviços diversos. Destacam-se a metalurgia, para fabricação de equipamentos e instalações, o transporte de grãos, ração e animais e vendas de produtos e equipamentos agropecuários, assistência técnica, entre outros. O intenso transporte de produtos, por sua vez, fortalece o comércio de veículos, pneus, peças, combustível e a prestação de uma gama de serviços de oficinas mecânicas.

As indústrias de erva-mate encontram-se instaladas em diversos municípios, com destaque para Catanduvás, Ponte Serrada, Vargeão, Xanxerê e Xaxim, mas os ervais nativos e cultivados estão presentes em quase todos os municípios do Território. A produção de madeira em tora (*Pinus*) para as indústrias de papel e celulose também se faz presente em quase metade dos municípios do Território. Os destaques de produção ficam para Ponte Serrada, Água Doce, Vargem Bonita e Catanduvás. Embora o destino principal da matéria-prima seja a indústria de papel e celulose, a fabricação de móveis, compensados e lenha são, também, relevantes. Essa última é utilizada para o aquecimento de animais (leitões e frangos) nos estabelecimentos agropecuários, além de servir como fonte de aquecimento doméstico nos meses de inverno e para cozinhar os alimentos. Esses dois segmentos – erva-mate e reflorestamento – demandam a prestação de serviços de terceiros, tais como viveiros de produção de mudas, empresas especializadas no plantio e tratamentos culturais, corte e transporte, dentre outros.

Outro segmento importante na economia do Território é a presença de Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCH nos municípios de Abelardo Luz, Água Doce, Faxinal dos Guedes, Ipuacu, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos e Vargeão. Essas PCH se constituem em forma rápida e eficiente de promover a expansão da oferta de energia elétrica, visando a um melhor atendimento das necessidades de carga de pequenos centros urbanos e regiões rurais, uma vez que, na maioria dos casos, complementam o fornecimento realizado pelo sistema interligado.

**10** Cooperativa de segundo grau constituída pelas principais cooperativas agropecuárias singulares que atuam na mesorregião oeste de Santa Catarina.

Alguns dos municípios do Território dispõem da oferta de cursos universitários, com destaque para a Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC – instituição pública de ensino superior não estatal. Essa universidade, além de prestar outros serviços à comunidade, oferece cursos direcionados à demanda de profissionais pelas agroindústrias do oeste catarinense. Apesar de serem cursos pagos, atendem a necessidade de capacitação de parcela significativa da população da região.

O Produto Interno Bruto – PIB *per capita* do Território (R\$ 22.555,80) é superior ao do estado de Santa Catarina (R\$ 21.214,53) e ao do Brasil (R\$ 16.917,66). Entretanto, as diferenças dos valores totais dos PIB a preços correntes entre os municípios do Território são consideráveis, variando de R\$ 23.695.000,00 em Entre Rios a R\$ 916.734.000,00 em Xanxerê (38 vezes maior). Quando se analisa o PIB *per capita* percebe-se que as variações intermunicipais vão de R\$ 7.633,63 em Entre Rios a R\$ 52.702,11 em Treze Tílias (quase sete vezes maior). Também, o PIB *per capita* da grande maioria dos municípios que integram o Território está abaixo do valor do Território, indicando desigualdades econômicas entre eles (IBGE, 2010a).

A análise dos PIB municipais demonstra que o setor de serviços contribui com o maior valor monetário, seguido do setor da indústria e, por último, da agropecuária. Mais da metade dos municípios do Território apresentam o setor de serviços como principal fonte do PIB, com destaque para Xanxerê, Joaçaba, Xaxim, Capinzal e Abelardo Luz. Note-se, no entanto, que os setores de serviços e industrial apresentam um forte vínculo com as atividades agropecuárias. A seguir, serão discutidos os indicadores sociais, correlacionados à pobreza rural.

#### 1.1.4 A correlação entre indicadores sociais e incidência da pobreza

Esta análise será efetuada com base no IDH e na incidência de beneficiários do PBF no Território. O IDH de Santa Catarina em 2000, segundo o PNUD (2000), era de 0,82, o segundo maior do Brasil. O IDH do Território Meio Oeste Contestado era de 0,79, classificado como médio e inferior ao índice do estado. Entretanto, nesse Território persistem bolsões de pobreza e um contingente expressivo de famílias rurais – assentadas pela reforma agrária, indígenas, posseiras e de assalariados rurais, diaristas e empreiteiros – que ainda não atingiu um estado de bem-estar. A quantidade de famílias beneficiadas pelo PBF é outro indicador que se correlaciona com a incidência de pobreza. A Tabela 1.7, a seguir, apresenta o número de beneficiários totais e por grupos populacionais específicos<sup>11</sup> do PBF nos municípios do Território Meio Oeste Contestado e em Santa Catarina.

11 O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome considera como sendo populações específicas os quilombolas, os indígenas e os assentados pela reforma agrária.

Das 141.843 famílias catarinenses beneficiadas pelo PBF, 9.575 (6,75%) residem em municípios que integram o Território Meio Oeste Contestado. Em relação às populações específicas, merece destaque o fato de que das 3.983 famílias de indígenas existentes em Santa Catarina, 1.308 (32,84%) são beneficiárias do PBF. Já, das 4.884 famílias assentadas pela reforma agrária no estado, apenas 579 (11,85%) recebem o Bolsa Família, o que significa que a maioria apresenta renda *per capita* acima da linha de pobreza ou ainda não está sendo atendida pelo Programa.

A incidência de beneficiários dessas populações específicas no Território é elevada. As 729 famílias indígenas e as 300 assentadas pela reforma agrária, beneficiadas pelo PBF representam, respectivamente, 55,70% e 51,80% do total de famílias dessas populações específicas atendidas pelo Bolsa Família no estado. Esta análise demonstra que, em Santa Catarina, as famílias indígenas e assentadas pela reforma agrária, mais pobres, concentram-se no Território Meio Oeste Contestado. Mesmo não possuindo nenhuma comunidade demarcada, sete famílias do Território que se beneficiam do PBF declaram-se quilombolas, representando 7,5% do total dos contemplados desse segmento social no estado.

**Tabela 1.7 - Beneficiários totais e por grupos populacionais específicos do Programa Bolsa Família nos municípios do Território Meio Oeste Contestado e em Santa Catarina**

Municípios	Nº total de famílias beneficiárias pelo PBF (1)	Grupos populacionais específicos (2)		
		Nº de famílias quilombolas beneficiárias pelo PBF	Nº de famílias indígenas beneficiárias pelo PBF	Nº de famílias assentadas beneficiárias pelo PBF
Abelardo Luz	1.365	0	23	255
Água Doce	279	0	0	16
Bom Jesus	185	0	2	1
Capinzal	369	0	0	0
Catanduvas	269	7	0	17
Coronel Martins	139	0	0	0
Entre Rios	397	0	170	0
Erval Velho	163	0	0	0
Faxinal dos Guedes	376	0	1	0
Galvão	202	0	1	0
Herval d'Oeste	479	0	0	0
Ibicaré	152	0	0	0
Ipuaçu	669	0	518	0
Joaçaba	529	0	2	0



Jupiaá	107	0	0	0
Lacerdópolis	34	0	0	0
Lageado Grande	55	0	1	0
Luzerna	76	0	1	0
Marema	63	0	0	0
Ouro	175	0	0	0
Ouro Verde	92	0	0	0
Passos Maia	463	0	0	102
Ponte Serrada	501	0	1	2
São Domingos	438	0	7	0
Treze Tílias	130	0	0	0
Vargeão	169	0	0	15
Vargem Bonita	141	0	0	4
Xanxerê	867	0	1	0
Xaxim	691	0	2	0
Total Território	9.575	7	729	300
Total Santa Catarina	141.843	94	1.308	579

Fonte: MDS, 2011.

(1) Data de referência: março de 2011.

(2) Data de referência: novembro de 2010.

A existência de significativos bolsões de pobreza para as condições socioeconômicas do Território Meio Oeste Contestado pode ser explicada pelo modelo econômico adotado no estado que não permitiu o ingresso a cadeias produtivas de um elevado número de famílias rurais. A seguir, a governança dos dois programas de desenvolvimento territorial (PTRI e PTC) será analisada, bem como as implicações dessas políticas na superação da pobreza rural.

## 1.2 Sistema de governança das políticas públicas de desenvolvimento territorial

Este tópico aborda o sistema de governança dos programas de desenvolvimento territorial (PTRI e PTC), buscando identificar aspectos ou orientações que beneficiam as populações rurais mais empobrecidas do Território. Para tanto, serão utilizadas as informações obtidas por meio da realização da pesquisa campo. A primeira seção trata das principais características profissionais e políticas de dez delegados do Colegiado do Território entrevistados e das organizações que representam, bem como de suas expectativas em relação às políticas de desenvolvimento territorial. A segunda seção discute a governança do Território Meio Oeste Contestado.

### 1.2.1 *Participação no Colegiado Territorial: motivação e expectativa dos delegados e instituições*

Os dez delegados entrevistados são representantes, no Colegiado do Território, de cinco municípios selecionados para esta pesquisa: Abelardo Luz, Água Doce, Catanduvas, Entre Rios e Ipuacu. As principais características desses delegados, como nível de escolaridade, profissão, tempo de participação e organizações que representam no Colegiado Territorial estão apresentadas, a seguir, na Tabela 1.8.

A escolaridade dos atores entrevistados é diversificada, sendo a metade detentora de curso superior completo, três dos quais com algum tipo de especialização. Os delegados com maior instrução são os das áreas de assistência social e educação. A outra metade representa organizações ligadas à agricultura e possui menor grau de escolaridade.

A maioria atua como delegado no Colegiado Territorial há menos de dois anos, quando ocorreu a recomposição decorrente da criação do PTC. Assim, muitos ainda não estão familiarizados com o processo de territorialização das políticas públicas e, em especial, com a dinâmica de funcionamento dos fóruns territoriais.

Desses delegados, seis são representantes da sociedade civil e quatro do governo. As instituições que os delegados da sociedade civil representam no Colegiado Territorial são: MST, FETRAF, Sindicato dos Produtores Rurais, Terra Indígena Xapecó e Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina – COOPTRASC. Já a esfera governamental é representada pela Diretoria Municipal de Desenvolvimento Social, Centro de Educação de Adultos, Centro de Referência de Assistência Social e Prefeitura Municipal de Abelardo Luz.

Entretanto, dois representantes da sociedade civil já exerceram funções na esfera governamental e um representante do setor público ocupou cargo de liderança no MST. Isso demonstra que a fronteira entre sociedade civil e governo é tênue e que muitos delegados considerados representantes de instituições públicas têm proximidade com organizações da sociedade civil.

Os seis delegados da sociedade civil possuem vínculo direto com o setor agrícola. No que se refere à questão de gênero, observa-se que o setor é, historicamente, representado por homens. Apenas uma mulher integra o grupo de entrevistados.

Quanto aos representantes do governo, em número de quatro, três dos quais do sexo masculino, atuam, um numa secretaria municipal de planejamento, um no segmento de educação e dois no de assistência social.

**Tabela 1.8 – Escolaridade, profissão, tempo de atuação como delegado e organização que representa**

Município	Escolaridade	Profissão	Tempo de atuação como delegado	Organização que representa
Catanduvas	2º grau incompleto	Agricultor	2 anos	MST
Catanduvas	Especialização	Assistente social	1 ano	Diretoria de Desenvolvimento Social
Catanduvas	1º grau completo	Agricultor (1)	5 anos	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar (SINTRAF)
Água Doce	2º grau completo	Pecuarista (2)	4 anos	Sindicato dos Produtores Rurais
Água Doce	Especialização	Professor	2 anos	Centro de Educação de Adultos
Ipuaçu	Superior completo	Assistente social	2 anos	Centro de Referência de Assistência Social
Ipuaçu	Superior completo	Conselheiro tutelar e agricultor	1 ano	Terra Indígena Xaçepó
Entre Rios	Fundamental completo	Agricultor (3)	2 anos	SINTRAF
Abelardo Luz	Especialização	Professor (4)	2 anos	Prefeitura Municipal de Abelardo Luz
Abelardo Luz	Segundo grau completo	Técnico Agrícola	2 anos	Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina

**Fonte:** Pesquisa de campo.

(1) Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais na Agricultura Familiar de Catanduvas.

(2) Presidente do Sindicato Rural de Água Doce e Secretário da Agricultura.

(3) Presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Entre Rios.

(4) Secretário de Planejamento e Gestão de Abelardo Luz.

Os representantes da sociedade civil foram motivados a participarem do Colegiado em função da necessidade de ampliar seus conhecimentos a respeito das políticas públicas e da possibilidade de ampliação de recursos para os agricultores familiares. De maneira específica, esses delegados afirmam haver ocorrido mudanças na sua atuação profissional após a participação nas reuniões do Colegiado, tal como a busca de possíveis soluções para os problemas da área em que atuam, em parceria com profissionais das demais áreas. Observaram também que podem buscar, no Território, soluções para problemas existentes em seus municípios. O acesso à informação sobre políticas públicas faz com que ajudem o público beneficiário dos órgãos que representam a propor projetos no Colegiado Territorial e a acessar recursos junto ao governo.

O motivo que levou os órgãos governamentais a integrarem o Colegiado foi a obrigatoriedade de o poder público participar do PTC. De maneira geral, por meio dessa participação seus representantes têm interesse em obter mais conhecimentos a respeito

das políticas públicas disponibilizadas pelo governo federal. De maneira específica, esses delegados almejam obter mais informações a respeito dos programas lançados pelo governo federal para implantá-los no município que representam. Buscam, também, discutir os problemas relacionados não só à agricultura, mas à área social, da saúde e da educação. No que se refere às mudanças ocorridas na atuação profissional após a participação nas reuniões do Colegiado, também os delegados representantes do governo argumentam ter melhorado seu desempenho, pois conhecem mais as políticas públicas disponibilizadas pelo governo federal. Essa melhoria na atuação como profissional deve-se ao fato de que, com a participação nas reuniões, obtêm mais conhecimentos sobre os problemas do próprio município e do Território como um todo, através do diálogo com profissionais de outras áreas.

Nas entrevistas, os representantes da sociedade civil demonstraram maior envolvimento e familiaridade com o sistema de governança territorial, ao passo que os delegados de instituições governamentais têm menor tempo de atuação nesse sistema. Tanto nas reuniões do Colegiado, quanto nas entrevistas com os delegados do Território, as ações previstas na Matriz de Ações<sup>12</sup> do PTC, que necessitam de uma articulação territorial com o propósito de acessar recursos, não foram sequer informadas ou mencionadas como relevantes. Invariavelmente, o PRONAT constitui tema principal de discussão dos delegados territoriais.

### *1.2.2 Governança do Colegiado do Território Meio Oeste Contestado*

O Colegiado Territorial é composto por cinco representantes de cada município que integra o Território<sup>13</sup>, dentre os quais três são de organizações da sociedade civil e dois do serviço público, totalizando formalmente 145 membros. A maioria foi escolhida em reuniões abertas, nos municípios, por iniciativa de consultores da SDT e de instituições parceiras. Há casos, todavia, em que as indicações foram feitas pelas administrações municipais.

Até o período de realização da pesquisa, o Território ainda não possuía um regimento interno para orientar, dentre outros procedimentos, a escolha dos delegados, nem mesmo um plano de ação do Colegiado Territorial. O único documento de planejamento disponível era uma análise preliminar de dados secundários que objetiva subsidiar a elaboração do plano de desenvolvimento territorial. Ou seja, a política pública de desenvolvimento territorial foi implantada há mais de oito anos e o Colegiado Territorial ainda não tem um plano de ação.

**12** A Matriz de Ação é o conjunto de propostas ou de ações do governo federal destinadas aos Territórios, com informações descritivas e metas físicas e financeiras territorializadas (SDT, 2009).

**13** O MDA recomenda paridade entre representantes da sociedade civil e do governo; entretanto, os delegados do Território Meio Oeste Contestado optaram por compor o Colegiado Territorial com três representantes da sociedade civil e dois do governo de cada município.

As reuniões do Colegiado Territorial acontecem ordinariamente a cada dois ou três meses, mas em havendo demanda específica como por exemplo a disponibilidade de recursos financeiros do PRONAT, podem ocorrer mensalmente. Nas três reuniões acompanhadas, o número de participantes variou entre 40 e 80 pessoas.

A partir do momento em que se definem os projetos e os municípios contemplados, a tendência é participarem apenas os delegados representantes daqueles municípios; dependendo dos assuntos em pauta pode ocorrer, também, a presença de atores territoriais, não delegados, porém interessados em algum tema vinculado à política territorial.

Entre a realização das reuniões do Colegiado Territorial, acontecem as do Núcleo Dirigente do Território, composto por oito delegados titulares e oito suplentes, mais o Assessor Técnico do Território<sup>14</sup>.

As instituições que compõem esse Núcleo e que dele participam de forma efetiva são as seguintes: AMMOC, Associação da Casa Familiar Rural de Xaxim, Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária – CCA, COOPTRASC, Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária – CRESOL, de Xanxerê, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI Regional de Joaçaba, SDR de Joaçaba, SINTRAF de Xanxerê, SINTRAF de Capinzal, Movimento de Mulheres Camponesas e Secretaria de Agricultura de Água Doce. Entre as que estiveram presentes apenas na constituição do Núcleo ou que participam de forma eventual encontram-se a AMAI, o INCRA, a FUNAI, a EPAGRI Regional de Xanxerê e a SDR de Xanxerê.

A principal função desse Núcleo, até o momento, consiste em fazer a pré-análise dos projetos apresentados, a serem contemplados com recursos do PRONAT. As eventuais sugestões de reformulação dos projetos, elaboradas pelos integrantes do Núcleo, são repassadas às respectivas organizações proponentes.

Segundo o articulador estadual da SDT/MDA, o Núcleo Dirigente tem ainda a função de analisar e discutir outras políticas lançadas pelo governo federal – a maioria prevista na Matriz de Ações do PTC – e repassar as informações aos demais delegados nas reuniões do Colegiado.

No entanto, esse papel não está sendo executado na sua plenitude, restringindo-se a algumas orientações relativas ao Plano Safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Essa debilidade se deve a vários fatores, dentre eles os de ser a maioria dos

**14** Trata-se de um técnico em agropecuária que atuou durante vários anos como assessor do movimento sindical dos trabalhadores rurais. A indicação junto ao MDA para ocupar a função de assessor técnico do Território foi efetuada por dirigentes da FETRAF.

integrantes composta de profissionais das ciências agrárias, e de não dispor de um segmento de apoio – servidores aptos, por exemplo, a sistematizar informações de outras áreas de atuação previstas na Matriz de Ações.

Após a pré-análise dos projetos do PRONAT, o Núcleo Dirigente encaminha-os ao Grupo Técnico para verificação e emissão de parecer. Esse grupo é composto por três extensionistas da EPAGRI e um dirigente do SINTRAF de Xanxerê. Os integrantes do Grupo Técnico avaliam os projetos de acordo com os critérios de viabilidade econômica, ambiental, social e organizacional. O parecer emitido é lido logo após o projeto ter sido colocado em apreciação no Colegiado do Território. Na sequência desses trâmites, os projetos aprovados são submetidos à análise do Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Pôde-se observar, no decorrer das reuniões do Colegiado acompanhadas durante a pesquisa de campo, que a participação dos delegados representantes da sociedade civil e do governo foi equilibrada, destacando-se, contudo, as recorrentes intervenções dos primeiros a questionar a “imposição” de critérios das políticas de desenvolvimento territorial pelo governo federal. Esses delegados foram os que mais demonstraram preocupação com o tema da superação da pobreza no meio rural.

O interesse maior dos representantes, tanto da sociedade civil quanto do poder público, consiste em garantir recursos financeiros para os municípios e/ou as entidades que representam, conforme se depreende da expressiva participação de delegados nas reuniões em que se analisam os projetos passíveis de financiamento pelo PRONAT.

A representação da população indígena no Colegiado Territorial é incipiente. Os órgãos públicos com os quais mais se relaciona, como a FUNAI e a Fundação Nacional da Saúde – FUNASA, não participam do Colegiado, tendo apenas um delegado integrante de uma Terra Indígena. A única preocupação constatada em relação à inclusão desse segmento adveio de algumas intervenções do articulador estadual da SDT/MDA, alertando para a necessidade de o Colegiado e, em última análise, da própria política de desenvolvimento territorial encontrar mecanismos para a inclusão dos indígenas.

Uma recente orientação de instituições da sociedade civil ligadas à organização dos povos indígenas recomenda a participação nos distintos fóruns de políticas públicas, com o propósito de obter apoio ao reconhecimento e demarcação das Terras Indígenas bem como informações sobre políticas do governo federal, sobretudo ligadas ao PTC, destinadas especificamente a essa população.

Os indígenas também fazem parte do público prioritário do MDA. Todavia, a exemplo da constatação feita por Favareto (2010), no Território Meio Oeste Contestado essa

população não tem a mesma representatividade política quando comparada aos agricultores familiares e, em especial, aos assentados pela reforma agrária.

No que se refere à participação por gênero, no período que vigorou somente a política de Territórios Rurais de Identidade (2004 a 2008), a representação masculina no Colegiado era largamente predominante. Com o PTC e a participação de outros segmentos do serviço público e da sociedade civil nas institucionalidades territoriais, como os da saúde, educação e assistência social, o número de mulheres aumentou, embora ainda prevaleça a participação masculina.

Em relação ao setor produtivo, nenhuma entidade ligada às agroindústrias e às demais empresas prestadoras de serviços ao setor primário está representada no Colegiado.

Da mesma forma, as universidades e organizações sociais, a exemplo de associações de bairros e igrejas, entre outras, não compõem esse fórum territorial. Assim, prevalecem as discussões em torno de políticas, projetos e atividades ligadas ao setor agropecuário. A não participação dessas entidades deve-se à falta, no âmbito da institucionalidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial, de mecanismos que propiciem sua sensibilização, motivando-as a integrarem o Colegiado Territorial.

As duas microrregiões que compõem o Território Meio Oeste Contestado se fazem representar de forma diferente no Colegiado Territorial. A maioria dos delegados da microrregião da AMMOC pertence a instituições do poder público, principalmente das prefeituras, EPAGRI e da Associação de Municípios. Nessa microrregião não se tem muitos segmentos da sociedade civil organizado, como por exemplo, movimentos sociais e sindicatos da agricultura familiar.

Já os delegados da microrregião da AMAI são, majoritariamente, representantes da sociedade civil, com destaque para o MST – ator social mais atuante desde a constituição do Território –, os Sindicatos da Agricultura Familiar ligados à FETRAF e as cooperativas de produção e de crédito. Nenhum técnico da EPAGRI dos municípios dessa região participa do Colegiado e alguns representantes de órgãos governamentais mantêm vínculos políticos ou assessoram organizações da sociedade civil.

Essa distinção entre as duas regiões se reflete também na articulação de organizações da sociedade civil, com a finalidade de obter apoio para os projetos de seu interesse junto ao Colegiado Territorial.

Trata-se de processo fortemente marcado por acordos de reciprocidade que definem o compromisso de retribuir, noutra oportunidade, o apoio dado a determinados projetos. Ou seja, a argumentação a favor da aprovação de forma prioritária de projetos apresentados por organizações parceiras ou afins no plano político representa um

crédito em forma de apoio recíproco a projetos futuros. Em função dessa parceria, as propostas de projetos formuladas pelo MST e pela FETRAF alcançam os mais elevados índices de aprovação.

Alguns representantes da sociedade civil de municípios onde o poder público não participa do Colegiado Territorial afirmam ter dificuldades para participar das reuniões, uma vez que a política não prevê recursos para o ressarcimento de combustível. Essa circunstância, aliada à distância dos municípios limítrofes em relação àqueles onde são realizadas as reuniões, embasa a pretensão manifestada por alguns delegados representantes da AMAI no sentido de dividir o Território.

Entretanto, observou-se que outros motivos permeiam essa intenção de formar dois territórios, destacando-se entre eles o fato de a região da AMAI concentrar, entre as populações prioritárias do MDA, expressivo contingente de agricultores familiares, indígenas e assentados pela reforma agrária. Consequentemente, a microrregião tornar-se-ia Território de Cidadania.

Por sua vez, os representantes da AMMOC são contrários à ideia, porquanto para essa microrregião significaria deixar de integrar o PTC, ficando restrita à política dos Territórios Rurais de Identidade do MDA.

Não obstante a maioria dos projetos aprovados no âmbito do PRONAT seja da outra microrregião, fruto de maior organização da sociedade civil, o fato de pertencer ao PTC, na visão de alguns entrevistados facilita aos municípios o acesso a recursos do governo federal para construção de creches, postos de saúde, escolas e demais infraestruturas necessárias em bairros e comunidades rurais.

Ademais, essa integração ao PTC propiciaria novos aprendizados, especialmente no que se refere às formas de organização da sociedade civil, existentes na AMAI e ainda incipientes nos municípios da AMMOC.

Outro fator relevante para que a divisão do Território não atinja proporções políticas maiores é a existência de uma “brigada”<sup>15</sup> do MST, que integra municípios das duas microrregiões. A divisão esvaziaria a organização do MST na AMOC, não sendo, portanto, do interesse desse Movimento a criação de dois territórios distintos.

Existem diversos entraves ao funcionamento do Colegiado do Território. Os atores representantes da sociedade civil apontaram como limitação principal o baixo

**15** “Brigada” é uma forma do MST organizar os assentamentos de uma determinada região para empreender ações políticas de interesse do Movimento, a exemplo de acesso a políticas públicas, além da organização da produção agropecuária.



montante dos recursos disponibilizados por intermédio do PRONAT. Isso faz com que apenas alguns projetos sejam contemplados. A aprovação de projetos mediante o estabelecimento de reciprocidade entre algumas entidades foi mencionada como ponto negativo no que diz respeito ao seu funcionamento, haja vista que estas retêm a maior parte dos recursos. A falta de comprometimento em participar das reuniões também é um fator limitante.

Dentre os aspectos limitantes apontados pelos delegados representantes do governo destacam-se: a deficiência no repasse de informações por parte do governo federal, a falta de articulação interna e a escassa autonomia dos delegados para a formulação de projetos a serem contemplados pelo PRONAT.

Segundo os delegados da sociedade civil, o principal critério adotado para destinação dos recursos do PRONAT é o grau de organização do grupo proponente do projeto. Os grupos constituídos há mais tempo têm maior tradição de discussão e de trabalho cooperado, o que contribui, em sua visão, para a viabilidade do empreendimento. Além disso, são também levados em consideração o maior número de famílias beneficiadas e a justificativa da necessidade do grupo.

Quando indagados se o critério de pobreza é levado em consideração na destinação dos recursos do PRONAT, a opinião de quatro dos seis delegados da sociedade civil foi afirmativa.

O principal argumento referenciado, no entanto, faz apelo à capacidade futura de inserção social das famílias pobres aos projetos financiados pelo Programa. Segundo eles, muitos desses projetos beneficiam pequenas cooperativas, que não dispõem, na atualidade, de estrutura técnica e operacional para integrar de imediato os segmentos mais pobres.

Já os outros dois delegados são categóricos ao afirmar que o critério de pobreza não é considerado nesse processo. Argumentam, ainda, que outras políticas integrantes do PTC como o PRONAF, o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE também são direcionadas para agricultores familiares e assentados da reforma agrária inseridos em pelo menos uma cadeia produtiva e, geralmente, organizados em cooperativas<sup>16</sup>.

Entre os quatro representantes de instituições governamentais, dois acreditam que o critério de pobreza é levado em consideração ao se destinarem os recursos do

**16** Note-se que essas cooperativas não fazem parte da estrutura organizacional do cooperativismo convencional existente na região, que tem a Organização das Cooperativas do Brasil - OCB como referência. Trata-se de um movimento cooperativo originário dos movimentos sociais, com destaque para o MST e o sindicalismo rural vinculado à FETRAF.

PRONAT, e dois não souberam opinar. Cabe ressaltar que três desses delegados nunca participaram de reuniões do Colegiado com essa finalidade.

### **1.3 A política pública de desenvolvimento territorial e o desafio de incluir a pobreza rural**

Este tópico trata das políticas públicas de desenvolvimento territorial e sua correlação com o tema da pobreza rural, tendo por base as informações obtidas mediante realização de pesquisa de campo. A primeira seção discute a compreensão que os entrevistados manifestam a respeito da concepção de desenvolvimento territorial e a segunda aborda a percepção dos atores do Território em relação às políticas de desenvolvimento territorial.

#### *1.3.1 Compreensão da política pública de desenvolvimento territorial e das populações pobres do Território*

A institucionalização dos Territórios Rurais de Identidade e dos Territórios de Cidadania vem ocorrendo de forma simultânea a partir de 2008, quando o PTC começou a ser implementado. A ideia central dos dois programas é promover o desenvolvimento territorial, orientação assumida pela SDT/MDA ao adotar o conceito de território como eixo motivador das suas intervenções (DELGADO, ZIMMERMANN, 2008).

Durante a realização da pesquisa de campo, observou-se que a ideia da maioria dos delegados do Colegiado acerca do desenvolvimento territorial não é a mesma do governo federal, pois os projetos do PRONAT são implantados, na maioria das vezes, em escala municipal. Essa percepção fica ainda mais evidente ao se constatar que a maior participação de delegados em reuniões do Colegiado Territorial acontece quando estão em pauta projetos passíveis de financiamento pelo PRONAT.

Registre-se que alguns desses projetos têm escala territorial e quase sempre são propostos por organizações de abrangência regional como o MST, o SINTRAF e algumas cooperativas de produção.

Entretanto, a maioria dos delegados do Colegiado do Território acredita na viabilidade de se promover o desenvolvimento através do Território. A inovação da política pública e o pouco tempo de sua execução são as principais razões citadas para justificar a não incorporação dessa abrangência na elaboração de quase todos os projetos do PRONAT, que restam limitados à esfera do município.

Também se constatou que as prefeituras, consoante interesses próprios, encaminham às esferas de governo federal e estadual os projetos que não sejam da alçada do PRONAT, sem discuti-los previamente no Colegiado do Território. Evidencia-se, assim, que também elas não comungam com a ideia do desenvolvimento territorial, ficando

o Colegiado, nesse contexto, praticamente limitado às discussões inerentes ao PRONAT e às políticas agrícolas.

As noções que os dez delegados territoriais entrevistados possuem sobre quais populações são as mais pobres do Território e dos municípios que os compõem foram identificadas com base no reconhecimento que fizeram a respeito dessas populações.

Entre os seis delegados representantes da sociedade civil no Colegiado, um considera os assentados pela reforma agrária e os agricultores familiares como as populações mais pobres do Território; outro citou os indígenas e os moradores de bairros que concentram famílias de baixa renda; um terceiro considera apenas as populações indígenas; e três não souberam formular tal estratificação.

Dos quatro delegados representantes do governo, dois consideram mais pobres do Território os assentados da reforma agrária, os indígenas e os moradores de bairros que concentram famílias de baixa renda; um citou os agricultores familiares, proprietários de pequenas áreas de terra, e o outro não soube estabelecer tais diferenciações.

Quando indagado aos delegados representantes da sociedade civil quais são as populações mais pobres do município onde residem e que representam no Colegiado, três citaram os moradores de bairros que concentram famílias rurais; um apontou os assentados pela reforma agrária e as famílias de agricultores proprietários de pequenas áreas de terra ou arrendatários; e outro considera os assalariados rurais (cortadores de erva-mate, trabalhadores em reflorestamento e carregadores de frango) que moram em bairros pobres. Os indígenas foram os considerados como pobres do município por outro delegado.

Dentre os quatro representantes do governo, um citou os assentados pela reforma agrária e moradores de bairros que concentram famílias de baixa renda; outro considera apenas os moradores desses bairros; um terceiro considera algumas populações rurais; e o último reconhece apenas os cortadores de erva-mate.

O fato de três delegados representantes da sociedade civil e um do governo não saberem identificar as populações empobrecidas do Território, ou seja, quatro dentre os dez entrevistados, sugere uma deficiência no propósito de direcionar a gestão de políticas públicas de enfrentamento da pobreza por meio dos colegiados territoriais.

Outra constatação importante é a de que o município de Abelardo Luz possui uma TI em processo de demarcação, com 39 famílias, que no período de realização da pesquisa acessavam apenas 10 ha de terra. Os dois entrevistados do referido município, um representante da sociedade civil e outro do governo, não reconheceram os indígenas como integrantes da população pobre do Território nem do município.

Um dos delegados representantes do governo considera apenas os moradores de bairros periféricos como os mais pobres do Território e do município onde mora. Para tanto, afirma que as populações residentes no meio rural possuem a estrutura e os meios para produção mínima de alimento.

Em outra situação, um delegado representante da esfera governamental afirmou inicialmente não existirem populações pobres no município onde mora, mas concluiu a entrevista afirmando que algumas populações residentes no meio rural têm dificuldades financeiras por não ter trabalho nem acesso aos meios de transporte para buscar serviço na cidade. Essa é mais uma demonstração do desconhecimento de alguns delegados em relação às populações pobres.

Os delegados entrevistados alegam que as populações pobres não possuem vínculos com sindicatos e associações, porquanto constituem grupos de difícil diálogo e que vivem de forma diferenciada. Geralmente encontram-se dispersos pelos municípios e os profissionais que prestam assessoramento técnico têm dificuldade de localizá-los. No caso dos indígenas, observam que não há incentivos nem organização por parte das autoridades competentes.

De acordo com Stropasolas (2006), a inclusão social de grupos afastados do processo de desenvolvimento como indígenas, pescadores, mulheres, jovens e idosos representa um enorme desafio a ser enfrentado pelas entidades públicas de extensão, exigindo redefinições de posturas, estratégias e prioridades na ação extensionista da parte de instituições e profissionais que exercem esse tipo de atividades junto a esses públicos.

### *1.3.2 Percepção de atores do Território em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial*

A respeito da avaliação das políticas públicas de desenvolvimento territorial, os seis representantes da sociedade civil afirmam que essas políticas devem continuar. Entre as razões apontadas está o fato de que são mais uma ferramenta para buscar recursos junto ao governo federal. Outra razão é que a experiência de integração dos diversos setores – agricultura, educação, saúde e assistência social – no Território passe a ser implementada nos municípios. Por meio da aplicação dos recursos do PRONAT, as entidades também se fortalecem e, como consequência, conseguem atender mais agricultores. Apontam ainda a necessidade de se estabelecer uma discussão conjunta entre órgãos do governo e entidades da sociedade civil a respeito das políticas públicas.

Esses representantes entendem também que tais políticas deveriam mudar, e citam, entre as mudanças que a seu ver devem ocorrer, um maior comprometimento por

parte dos delegados para propor projetos visando ao desenvolvimento territorial e não apenas do município em que residem e representam no Colegiado. Aduzem que o poder público precisa participar mais das discussões a respeito dessas políticas e que estas devem priorizar os municípios mais carentes do Território. Os delegados acreditam também que deveriam ouvir as populações empobrecidas e discutir com elas os projetos, antes de formular sua proposição. Tais políticas deveriam permitir maior grau de decisão, pois atualmente elas vêm prontas, não restando aos delegados opções outras que não apenas escolher projetos prioritários para serem apoiados financeiramente.

Os quatro delegados representantes do governo no Colegiado Territorial também acreditam que as atuais políticas públicas de desenvolvimento territorial devem continuar e citam como motivo o fato de beneficiarem populações pobres e propiciarem a oportunidade de se discuti-las coletivamente com todos os municípios integrantes do Território. Já no que tange às mudanças nessas políticas, esses delegados mencionaram que o PRONAT deveria ter a quantidade de recursos financeiros aumentada, bem como imprimir agilidade ao seu processo de liberação após a aprovação dos projetos no Colegiado. A demora na liberação dos recursos desmotiva os grupos de agricultores contemplados. Outra mudança que a seu ver deve ocorrer é a inclusão na pauta de discussão, além das políticas agropecuárias, as da saúde, educação e assistência social voltadas para as famílias em situação de vulnerabilidade.

Para um dos delegados representantes do SINTRAF, a política de desenvolvimento territorial ligada ao PRONAT tem como principal mérito o fato de induzir a participação do poder público nas reuniões, posto que exige contrapartida financeira aos projetos. Esse mecanismo força o diálogo com representantes de populações beneficiárias, que nem sempre figuram entre o público prioritário das instituições governamentais.

Por sua vez, o representante de um sindicato patronal considera que essa política interfere de forma negativa na dinâmica do Território, pois muitos empreendimentos financiados com recursos do PRONAT não estão funcionando ou beneficiam apenas um número reduzido de famílias. No caso das agroindústrias, algumas cooperativas, segundo ele, não têm estrutura de gestão consolidada e sequer dispõem de matéria-prima suficiente para ser processada.

Entre os representantes do governo, dois aspectos da política territorial foram apontados como positivos e se referem, também, à ampliação do debate entre a esfera pública e a sociedade civil. A título de exemplo, foram citadas as reuniões do Colegiado Territorial que contaram com a participação de representantes de ministérios para explicar determinadas ações, e a maior aproximação entre integrantes de organizações de caráter social com técnicos do setor agropecuário. Essa convivência é percebida

como salutar, já que nos municípios praticamente inexistem ações compartilhadas entre as diversas áreas de atuação.

Por fim, o delegado que representa a TI enfatizou o fato de o PBF não contemplar todas as famílias indígenas que necessitam desse tipo de assistência. Conforme visto anteriormente, o Território possui 1.394 famílias indígenas, das quais 729 (52,30%) são beneficiárias do PBF. Esse delegado fez referência, também, à precariedade da assistência técnica recebida pelas famílias indígenas por intermédio da FUNAI, o que dificulta a concepção e elaboração de projetos com a finalidade de captar recursos das políticas territoriais.

Na opinião dos delegados representantes da sociedade civil, devem ser apoiados projetos que aumentem a renda por meio de atividades agrícolas, como forma de superação da condição de pobreza no Território. A principal medida apontada é o acesso à terra e aos demais meios para a produção de alimentos, como por exemplo, crédito e assistência técnica. Para algumas famílias pobres é necessário resolver os entraves burocráticos e fazer com que obtenham documentos que comprovem a propriedade do terreno ou lote. No caso específico da TI, é preciso viabilizar o acesso à terra para todas as famílias, dado que uma parcela delas não possui meios para exploração agropecuária.

Para os representantes do governo no Colegiado, as ações que deveriam ser apoiadas com vistas a superar a pobreza no Território dizem respeito à obtenção de renda por parte das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade, mediante a profissionalização das populações pobres que residem nas cidades, preparando-as para o mercado de trabalho, uma vez que as empresas exigem escolaridade, experiência, saber fazer, entre outras habilidades.

Para as populações da área rural é necessário apoio financeiro voltado para o fortalecimento da agricultura familiar através do aumento da produção, de políticas de acesso à terra e assistência técnica para a produção e aplicação dos recursos do financiamento, tendo em vista que muitos agricultores tornam-se inadimplentes em razão da dificuldade de gerir tais recursos.

As principais deficiências que as políticas públicas de desenvolvimento territorial apresentam para beneficiar os segmentos pobres do meio rural, segundo os delegados entrevistados, encontram-se nos seguintes aspectos: i) falta de informação e de documentos de propriedade da terra ou de lote urbano por parte desse público; ii) o fato de ser o PRONAT direcionado para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, organizados em grupos ou cooperativas; e iii) o predomínio de delegados territoriais ligados ao setor agrícola não possibilita que intervenções nas demais áreas sejam discutidas de forma consistente no interior do Colegiado Territorial.

## Considerações finais

O Programa Territórios da Cidadania, cuja criação foi inspirada na política de desenvolvimento territorial, compõe-se de colegiados territoriais formados, predominantemente, por delegados vinculados ao setor primário.

Embora nesses colegiados tenha sido induzida pelo PTC a inserção de representantes de diferentes áreas de conhecimento – com destaque para as da saúde, assistência social e educação –, no Território Meio Oeste Contestado os profissionais de ciências agrárias e as lideranças de movimentos sociais e sindicais ligados à agricultura familiar predominam nas discussões e nos processos de elaboração de projetos voltados para a captação de recursos públicos.

Do ponto de vista específico dos delegados entrevistados, notou-se que a maioria passou a atuar na política pública de desenvolvimento territorial há menos de dois anos, estando, pois, pouco familiarizados com a dinâmica da governança territorial.

Dentre os fatores que contribuem para isso, destaca-se o fato de as administrações municipais encaminharem, aos governos estadual e federal, projetos de caráter social, sem antes os ter discutido no Colegiado do Território. Agrega-se ainda a falta de uma estrutura organizacional adequada do Colegiado para poder atuar com a metodologia operacional do PTC.

Conforme observado por Cazella (2010), os Territórios carecem de um instrumento que exerça a função de polo territorial de ciência e tecnologia. No caso analisado, essa função deveria ser executada pelo Núcleo Dirigente do Território. Todavia, seja pelo fato de ser constituído de forma predominante por delegados representantes do setor agropecuário, seja por não dispor de funcionários que prestem o suporte técnico necessário a esse tipo de operação, essa função acaba não sendo executada.

Chama a atenção, entretanto, o fato de o Território analisado não ser desprovido de instituições com capacidade de fornecer esse apoio técnico, haja vista que dispõe de duas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional e uma universidade regional, cujos objetivos principais são exatamente a promoção de ações inovadoras voltadas para as especificidades territoriais.

Outro aspecto frágil da institucionalidade do Território estudado em relação ao processo de governança é a inexistência de qualquer instrumento de planejamento formalizado, como regimento interno, plano de trabalho do Colegiado ou plano de desenvolvimento territorial.

Uma das consequências dessa falta de planejamento e de regulamentação é a elevada rotatividade de delegados e a sua frequência restrita a reuniões do interesse específico do município ou da entidade que representam.

Nenhuma organização sofre sanções pelo absenteísmo, ainda que reincidente, nas reuniões do Colegiado, podendo seus representantes retornar no momento que lhes parecer conveniente, o que ocorre quase sempre quando se iniciam discussões pertinentes a financiamento de projetos pelo PRONAT.

De certa forma, as principais fragilidades apresentadas pelo Colegiado do Território Meio Oeste Contestado são semelhantes àquelas verificadas no funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), apontadas por diversos estudos empíricos. Abramovay (2001) destacou o fato de muitos delegados não estarem preparados para discutir e promover o desenvolvimento e que sua integração a órgãos colegiados ocorre mais por exigência da legislação do que como estratégia própria.

Já no caso do Colegiado do Território Meio Oeste Contestado, verificou-se a ausência de alguns setores da sociedade considerados indispensáveis para a concepção de um processo de desenvolvimento territorial.

O setor empresarial de grande e médio porte – responsável pelo dinamismo econômico da região – e as universidades presentes em alguns municípios do Território não integram nenhum fórum de governança dos programas territoriais. Registre-se que diversas dessas empresas – como por exemplo as de erva-mate, as prestadoras de serviços em reflorestamentos e as de carregamento de frango – são responsáveis direta ou indiretamente pela geração de empregos formais e informais para uma parcela significativa de famílias rurais pobres.

De maneira geral, na concepção dos delegados do Território as populações mais pobres são: os indígenas, os assentados pela reforma agrária, os moradores de bairros que concentram famílias de baixa renda, os assalariados agrícolas e os titulares de pequenas propriedades de terra. Averiguou-se, no entanto, que parte desses representantes desconhece as populações mais pobres do Território. A rotatividade de delegados no Colegiado Territorial e o fato de muitos desconhecerem as especificidades dos diferentes segmentos sociais pobres do Território contribuem para uma menor eficácia dos programas territoriais no que se refere ao enfrentamento da pobreza rural.

Tais constatações são relevantes, porquanto, se as políticas públicas de desenvolvimento territorial propõem-se a contribuir para a superação da pobreza rural, os delegados territoriais precisam conhecer profundamente a realidade dessas famílias.



Este estudo aponta, em síntese, que a noção de desenvolvimento territorial carece de maior apropriação por parte dos atores territoriais e que estes têm uma tradição de trabalho circunscrita à esfera municipal. A mudança de perspectiva de município para a escala territorial é, pois, ainda muito incipiente e certamente demanda expressivo tempo de aprendizado.

## Anexos do Capítulo 1

**Tabela 1.1 – Território Meio Oeste Contestado - População total, urbana e rural e percentual de população urbana e rural em 2000 e 2010**

Município	População em 2000						População em 2010						Variação 2000 - 2010 em %		Área Km2	D.D (1) 2010
	Total	Urbana	%	Rural	%	Total	Urbana	%	Rural	%	Urbana	Rural				
Abelardo Luz	16.440	7.228	43,97	9.212	56,03	17.100	9.570	55,96	7.530	44,04	32,40	-18,26	955	17,90		
Água Doce	6.843	3.148	46	3.695	54	6.961	3.433	49,32	3.528	50,68	9,05	-4,52	1313	5,30		
Bom Jesus	2.046	989	48,34	1.057	51,66	2.526	1.495	59,18	1.031	40,82	51,16	-2,46	64	39,75		
Capinzal	19.955	15.460	77,47	4.495	22,53	20.769	17.754	85,48	3.015	14,52	14,84	-32,93	244	85,15		
Catanduvas	8.291	5.304	63,97	2.987	36,03	9.558	8.094	84,68	1.464	15,32	52,60	-50,99	198	48,26		
Coronel Martins	2.388	458	19,18	1.930	80,82	2.458	685	27,87	1.773	72,13	49,56	-8,13	107	22,88		
Entre Rios	2.857	751	26,29	2.106	73,71	3.018	928	30,75	2.090	69,25	23,57	-0,76	105	28,70		
Erval Velho	4.269	2.160	50,6	2.109	49,4	4.352	2.842	65,30	1.510	34,70	31,57	-28,40	207	21,00		
Faxinal dos Guedes	10.767	7.044	65,42	3.723	34,58	10.661	7.718	72,39	2.943	27,61	9,57	-20,95	340	31,39		
Galvão	4.235	2.494	58,89	1.741	41,11	3.472	2.347	67,60	1.125	32,40	- 5,89	-35,38	122	28,48		
Herval d'Oeste	20.044	17.140	85,51	2.904	14,49	21.239	18.851	88,76	2.388	11,24	9,98	-17,77	217	97,95		
Ibicaré	3.587	1.240	34,57	2.347	65,43	3.373	1.557	46,16	1.816	53,84	25,56	-22,62	156	21,61		
Ipaçu	6.122	967	15,8	5.155	84,2	6.798	1.377	20,26	5.421	79,74	42,40	5,16	261	26,01		
Joaçaba	24.066	21.688	90,12	2.378	9,88	27.020	24.924	92,24	2.096	7,76	14,92	-11,86	232	116,29		

Jupiaí	2.220	671	30,23	1.549	69,77	2.148	1.044	48,60	1.104	51,40	55,59	-28,73	92	23,42
Lacerdópolis	2.173	983	45,24	1.190	54,76	2.199	1.160	52,75	1.039	47,25	18,01	-12,69	68	32,12
Lajeado Grande	1.572	476	30,28	1.096	69,72	1.490	648	43,49	842	56,51	36,13	-23,18	66	22,60
Luzerna	5.572	3.964	71,14	1.608	28,86	5.600	4.259	76,05	1.341	23,95	7,44	-16,60	117	47,93
Marema	2.651	941	35,5	1.710	64,5	2.203	760	34,50	1.443	65,50	-19,23	-15,61	104	21,26
Ouro	7.419	4.165	56,14	3.254	43,86	7.372	4.844	65,71	2.528	34,29	16,30	-22,31	213	34,66
Ouro Verde	2.352	625	26,57	1.727	73,43	2.271	715	31,48	1.556	68,52	14,40	-9,90	189	12,00
Passos Maia	4.763	748	15,7	4.015	84,3	4.425	1.099	24,84	3.326	75,16	46,93	-17,16	614	7,20
Ponte Serrada	10.561	7.230	68,46	3.331	31,54	11.031	7.624	69,11	3.407	30,89	5,45	2,28	564	19,56
São Domingos	9.540	5.430	56,92	4.110	43,08	9.491	6.313	66,52	3.178	33,48	16,26	-22,68	384	24,74
Treze Tilias	4.840	2.907	60,06	1.933	39,94	6.341	4.715	74,36	1.626	25,64	62,19	-15,88	185	34,24
Vargeão	3.526	1.380	39,14	2.146	60,86	3.532	1.820	51,53	1.712	48,47	31,88	-20,22	166	21,22
Vargem Bonita	5.158	2.199	42,63	2.959	57,37	4.793	2.677	55,85	2.116	44,15	21,74	-28,49	299	16,05
Xamxerê	37.429	32.385	86,52	5.044	13,48	44.128	39.143	88,70	4.985	11,30	20,87	-1,17	378	116,88
Xaxim	22.857	16.058	70,25	6.799	29,75	25.713	20.967	81,54	4.746	18,46	30,57	-30,20	295	87,25
Total: Território	254.543	166.233	65,31	88.310	34,69	272.042	199.363	73,28	72.679	26,72	19,93	-17,70	8.555	32,95
Total: SC	5.356.360	4.217.931	78,75	1.138.429	21,25	6.248.436	5.247.913	83,99	1.000.523	16,01	24,42	-12,11	95.703	65,29
Total: Brasil	169.799.170	137.953.959	81,25	31.845.211	18,75	190.755.799	160.925.792	84,40	29.830.007	15,64	16,65	-6,33	8.547.404	22,43

Fonte: IBGE, 2000; 2010b.

(1) Densidade Demográfica

**Tabela 1.2 – Estabelecimentos, área e percentuais de agricultura familiar e não-familiar em 2006**

Município	Estabelecimentos						Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não familiar		Quantidade	Área	Quantidade	Área
	Quantidade	%	Quantidade	%	Área	%	Área	%				
Abelardo Luz	1.843	89,1	225	10,9	24.413	31,0	54.228	69,0	2.068	78.641		
Água Doce	566	75,3	186	24,7	12.207	15,5	66.303	84,5	752	78.510		
Bom Jesus	162	86,6	25	13,4	2.200	33,6	4.355	66,4	187	6.555		
Capinzal	390	80,2	96	19,8	6.641	33,9	12.962	66,1	486	19.602		
Catanduvas	146	76,0	46	24,0	2.731	44,6	3.388	55,4	192	6.119		
Coronel Martins	468	90,0	52	10,0	7.297	78,5	2.003	21,5	520	9.300		
Entre Rios	425	83,2	86	16,8	4.053	76,2	1.266	23,8	511	5.319		
Erval Velho	318	85,5	54	14,5	7.596	53,5	6.595	46,5	372	14.191		
Faxinal dos Guedes	418	83,9	80	16,1	9.576	37,1	16.264	62,9	498	25.840		
Galvão	263	87,1	39	12,9	5.253	51,4	4.969	48,6	302	10.222		
Herval d'Oeste	496	93,2	36	6,8	9.478	13,9	58.493	86,1	532	67.971		
Ibicaaré	490	88,4	64	11,6	9.153	71,8	3.596	28,2	554	12.748		
Ipuacu	490	90,2	53	9,8	7.144	50,6	6.971	49,4	543	14.115		
Joaçaba	461	84,4	85	15,6	10.116	69,5	4.430	30,5	546	14.547		
Jupia	329	85,7	55	14,3	6.220	76,0	1.969	24,0	384	8.189		

Lacerdópolis	226	96,2	9	3,8	5.956	90,3	638	9,7	235	6.595
Lajeado Grande	165	88,2	22	11,8	2.780	71,5	1.109	28,5	187	3.890
Luzerna	340	90,7	35	9,3	5.938	76,9	1.782	23,1	375	7.720
Marema	347	92,3	29	7,7	6.714	70,8	2.775	29,2	376	9.489
Ouro	545	78,6	148	21,4	12.061	69,3	5.352	30,7	693	17.413
Ouro Verde	331	87,6	47	12,4	6.247	39,8	9.432	60,2	378	15.679
Passos Maia	513	86,9	77	13,1	9.567	31,0	21.280	69,0	590	30.846
Ponte Serrada	354	78,1	99	21,9	7.013	14,1	42.841	85,9	453	49.854
São Domingos	760	84,2	143	15,8	15.474	51,8	14.414	48,2	903	29.888
Treze Tilias	230	85,8	38	14,2	5.458	69,2	2.429	30,8	268	7.887
Vargeão	260	78,8	70	21,2	5.481	42,2	7.513	57,8	330	12.995
Vargem Bonita	202	90,2	22	9,8	3.352	44,7	4.145	55,3	224	7.497
Xanxerê	570	79,2	150	20,8	8.853	31,1	19.637	68,9	720	28.490
Xaxim	1.047	80,9	247	19,1	15.312	63,3	8.868	36,7	1.294	24.180
Total Território	13.155	85,0	2.318	15,0	234.284	37,5	390.007	62,5	15.473	624.292
Santa Catarina	168.544	87,0	25.119	13,0	2.645.088	43,8	3.395.047	56,2	193.663	6.040.134
Brasil	4.367.902	84,4	807.587	15,6	80.250.453	24,3	249.690.940	75,7	5.175.489	329.941.393

Fonte: IBGE, 2006.

**Tabela 1.3 – Estabelecimentos agropecuários e grupos de área total em 2006**

Município	Total	Produtor sem área		Até 10 ha		De 10 a 50 ha		De 50 a 100 ha		De 100 a 500 ha		Mais de 500 ha	
		Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Abelardo Luz	2.068	53	2,6	296	14,3	1.574	76,1	36	1,7	79	3,8	30	1,5
Água Doce	752	1	0,1	152	20,2	407	54,1	73	9,7	84	11,2	35	4,7
Bom Jesus	187	5	2,7	74	39,6	83	44,4	10	5,3	13	7,0	2	1,1
Capinzal	486	5	1,0	162	33,3	254	52,3	29	6,0	31	6,4	5	1,0
Catanduvas	192	1	0,5	102	53,1	67	34,9	7	3,6	14	7,3	1	0,5
Coronel Martins	520	6	1,2	201	38,7	286	55,0	23	4,4	4	0,8	-	0,0
Entre Rios	511	2	0,4	340	66,5	158	30,9	8	1,6	3	0,6	-	0,0
Erval Velho	372	4	1,1	74	19,9	228	61,3	40	10,8	24	6,5	2	0,5
Faxinal dos Guedes	498	1	0,2	87	17,5	310	62,2	54	10,8	39	7,8	7	1,4
Galvão	302	2	0,7	89	29,5	166	55,0	27	8,9	17	5,6	1	0,3
Herval d'Oeste	532	3	0,6	158	29,7	314	59,0	38	7,1	10	1,9	9	1,7
Ibicaré	554	-	0,0	178	32,1	325	58,7	42	7,6	9	1,6	-	0,0
Ipaçu	543	1	0,2	250	46,0	244	44,9	26	4,8	19	3,5	3	0,6
Joaçaba	546	6	1,1	132	24,2	343	62,8	55	10,1	10	1,8	-	0,0
Jupia	384	-	0,0	137	35,7	216	56,3	25	6,5	6	1,6	-	0,0
Lacerdópolis	235	-	0,0	31	13,2	178	75,7	24	10,2	2	0,9	-	0,0
Lajeado Grande	187	-	0,0	63	33,7	113	60,4	7	3,7	4	2,1	-	0,0

Luzerna	375	1	0,3	112	29,9	242	64,5	14	3,7	6	1,6	-	0,0
Marema	376	1	0,3	96	25,5	252	67,0	19	5,1	6	1,6	2	0,5
Ouro	693	10	1,4	96	13,9	524	75,6	54	7,8	9	1,3	-	0,0
Ouro Verde	378	9	2,4	128	33,9	170	45,0	37	9,8	30	7,9	4	1,1
Passos Maia	590	5	0,8	41	6,9	464	78,6	35	5,9	34	5,8	11	1,9
Ponte Serrada	453	2	0,4	123	27,2	236	52,1	32	7,1	45	9,9	15	3,3
São Domingos	903	25	2,8	221	24,5	515	57,0	83	9,2	58	6,4	1	0,1
Treze Tilias	268	-	0,0	64	23,9	161	60,1	34	12,7	9	3,4	-	0,0
Vargeão	330	1	0,3	66	20,0	198	60,0	33	10,0	30	9,1	2	0,6
Vargem Bonita	224	2	0,9	77	34,4	118	52,7	14	6,3	12	5,4	1	0,4
Xanxerê	720	6	0,8	269	37,4	331	46,0	53	7,4	53	7,4	8	1,1
Xaxim	1.294	29	2,2	481	37,2	707	54,6	54	4,2	23	1,8	-	0,0
Total Território	15.473	181	1,2	4.300	27,8	9.184	59,4	986	6,4	683	4,4	139	0,9
Santa Catarina	193.663	4.122	2,1	69.390	35,8	101.721	52,5	10.723	5,5	6.513	3,4	1.194	0,6
Brasil	5.175.489	255.024	4,9	2.477.071	47,9	1.580.703	30,5	390.874	7,6	371.114	7,2	100.703	1,9

Fonte: IBGE, 2006.

**Tabela 1.4 – Estabelecimentos agropecuários por condição do produtor em 2006**

Município	Total geral	Total proprietário	Não proprietário						Total não proprietário <sup>1</sup>
			Assentado sem titulação definitiva	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Produtor sem área		
Abelardo Luz	2.068	1.153	809	37	4	12	53	106	
Água Doce	752	660	65	5	1	20	1	27	
Bom Jesus	187	174	1	5	0	2	5	12	
Capinzal	486	444	2	16	3	16	5	40	
Catanduvas	192	179	1	1	0	10	1	12	
Coronel Martins	520	459	4	11	10	30	6	57	
Entre Rios	511	301	188	9	7	4	2	22	
Erval Velho	372	310	1	8	0	49	4	61	
Faxinal dos Guedes	498	470	7	14	5	1	1	21	
Galvão	302	271	0	10	6	13	2	31	
Herval d'Oeste	532	415	0	4	2	108	3	117	
Ibicaré	554	526	0	9	8	11	0	28	
Ipuaçu	543	333	5	14	6	184	1	205	
Joaçaba	546	507	1	15	2	15	6	38	
Jupiaí	384	356	2	6	2	18	0	26	



Lacerdópolis	235	235	0	0	0	0	0	0	0	0
Lajeado Grande	187	185	0	2	0	0	0	0	0	2
Luzerna	375	356	0	12	5	1	1	1	1	19
Marema	376	369	0	3	3	0	1	1	1	7
Ouro	693	660	0	10	2	11	10	10	10	33
Ouro Verde	378	342	2	17	3	5	9	9	9	34
Passos/Maia	590	326	61	2	1	195	5	5	5	203
Ponte Serrada	453	419	26	2	0	4	2	2	2	8
São Domingos	903	834	2	23	15	4	25	25	25	67
Treze Ilhas	268	262	1	4	1	0	0	0	0	5
Vargeão	330	288	34	7	0	0	1	1	1	8
Vargem Bonita	224	148	10	0	0	64	2	2	2	66
Xanxerê	720	682	5	18	4	5	6	6	6	33
Xaxim	1.294	1.202	5	16	24	18	29	29	29	87
Total Território	15.473	12.866	1.232	280	114	800	181	181	181	1.375
Santa Catarina	193.663	170.908	2.651	7.085	2.151	6.746	4.122	4.122	4.122	20.104
Brasil	5.175.489	3.946.276	189.191	230.110	142.531	412.357	255.024	255.024	255.024	1.040.022

Fonte: IBGE, 2006.

1 Neste "Total" não foram incluídos os agricultores "Assentados sem titulação definida", pois nesses casos a demanda é pela titulação das terras, enquanto nos demais a prioridade reside em beneficiá-los com políticas de acesso à terra (reforma agrária, regularização ou crédito fundiário).



## CAPÍTULO 2

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO DE IRECÊ (BA)

### ■ **Claudio Gustavo Lasa**

Sociólogo, Consultor do MDA/SAF

### **Nelson Delgado**

Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPA

## Introdução

No ano de 2003, com o objetivo de implementar as estratégias e ações previstas na política de desenvolvimento rural sustentável executada pelo MDA/SDT, o Território de Irecê, junto com os de Velho Chico, Sisal, Chapada Diamantina, Baixo Sul e Litoral Sul, foi escolhido para participar do PRONAT no estado da Bahia.

Embora tenha sido criado naquele ano pelo MDA/SDT como território rural de identidade (PRONAT), a partir de 2008 o Território de Irecê vem participando de outros dois macroprogramas articulados com o enfoque territorial, lançados pelo governo federal: o PTC, em 2008, e o PBSMR, em 2011.

O PTC buscou: ampliar os objetivos da política territorial com a promoção do desenvolvimento econômico; a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; e a universalização de programas básicos de cidadania, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, na qual a integração das ações e programas de diferentes ministérios do governo federal e destas com as políticas estaduais e municipais são anunciadas como fundamentais para a construção dessa estratégia. Nesta concepção, o papel dos Colegiados Territoriais seria o de pactuar uma agenda de ações tendo como referência os PTDRS e exercer o papel de monitoramento das mesmas<sup>17</sup>.

Já o PBSMR, como antecipado no Produto 2 da pesquisa, tem como proposta elevar a renda e as condições de bem-estar da população rural e expandir a oferta de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica e inclusão produtiva. O Programa está direcionado a populações com

**17** Na Bahia, além de Irecê, os Territórios Velho Chico, Itaparica, Chapada Diamantina, Sisal, Sertão do São Francisco, Semi Árido Nordeste II e Litoral Sul integram o PTC.

renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00, limite que define a linha de extrema pobreza. O PBSMR prevê o aumento e o aprimoramento dos serviços ofertados, aliados à sensibilização e mobilização para a geração de ocupação, renda e melhoria da qualidade de vida, em parceria do governo federal com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil.

O estudo deste capítulo está dividido em quatro itens, dos quais o primeiro apresenta uma breve caracterização do Território de Irecê, atualizando informações quanto aos aspectos demográficos, populacionais, a agricultura familiar, configuração fundiária e populações vulneráveis, potencialmente candidatas a serem beneficiárias do Programa Brasil Sem Miséria Rural.

Na sequência é abordada a questão da governança territorial, com enfoque na composição, funcionamento, mecanismos de gestão social e alguns projetos do Plano de Desenvolvimento elaborado pelo Colegiado Territorial, bem como os instrumentos de apoio ao desenvolvimento territorial implementados pelo governo do Estado da Bahia, os quais constituem um claro diferencial para o fortalecimento da política do MDA/SDT em relação à maioria dos estados do Brasil.

A terceira parte do documento dedica-se a indagações acerca da relação existente entre as políticas de desenvolvimento territorial e os processos de combate à pobreza, sobretudo o PBSMR e seus rebatimentos na política territorial.

Por último, as Considerações Finais sistematizam, em poucos parágrafos, os principais argumentos e conclusões retiradas da realização do *survey*.

## **2.1 Caracterização socioeconômica do Território de Irecê**

### *2.1.1 Configuração espacial, demografia e população*

O Território de Irecê, criado em 2003, é composto por 20 municípios com características sociais, ambientais, econômicas e culturais semelhantes. Esses municípios, desmembrados de Irecê, Central, Xique-Xique e Morro do Chapéu, apresentam áreas de mineração, de exploração da pecuária extensiva, de agricultura familiar de subsistência e, a partir da década de 1970, com o avanço e predomínio da *Revolução Verde*, de uma agricultura comercial, capitalizada, com uso intensivo de tecnologias e agroquímicos.

Com uma área de 26.638,40 Km<sup>2</sup> (equivalente a 4,6% da superfície da Bahia), o Território de Irecê localiza-se na região centro-oeste do estado. Faz divisa ao oeste com o Território do Velho Chico, ao sul com o da Chapada Diamantina e a leste com Piemonte da Diamantina, tendo como principais vias de acesso as rodovias BA 052 (Estrada do Feijão), BA 131, BA 160 e BA 432.

Totalmente inserido no semiárido baiano, distinguem-se no Território três subsistemas que pertencem ao bioma caatinga: o *Platô* de Irecê, com alturas geográficas médias de 700m, ocupando 60% da região e com solos extremamente férteis, mas com limitada oferta de água de chuva e de água subterrânea; os *vales do Rio Verde e Jacaré*, que contornam o *platô* no lado leste e oeste, com boa oferta de água, tanto superficial como subterrânea, porém com solos fracos e a *Chapada Diamantina*, com altitudes de até 1000m, clima mais úmido e frio, mas com solos de baixa fertilidade.

O Território apresenta grandes limitações hídricas, com chuvas irregulares em períodos de três a quatro meses por ano, variando entre 500 a 700 mm/ano e oito meses de estiagem. Até mesmo o fornecimento de água para a população fica ameaçado em função da baixa disponibilidade hídrica do reservatório que abastece o Território.

Sua situação ambiental é crítica. Os rios temporários e suas matas ciliares cederam espaço às irrigações com uso desordenado de agrotóxicos. Os esgotos lançados indiscriminadamente nos rios e a abertura de poços artesianos de forma exacerbada vêm prejudicando os lençóis freáticos do Território. Outro grave problema é o aumento de áreas desertificadas que tem ocasionado a migração da população rural para as cidades polos, gerando bolsões de pobreza.

Resultado da intensificação das atividades agropecuárias, a microrregião de Irecê destaca-se no processo de ocupação por apresentar a maior concentração de centros urbanos, o que possibilitou o surgimento de cidades como América Dourada, João Dourado, Irecê, São Gabriel, Jussara, Lapão, Canarana, Ibititá, Ibipeba, Barro Alto, Barra do Mendes, Itaguaçu da Bahia, Mulungu do Morro e Presidente Dutra, totalizando 73,7 % das sedes municipais do Território.

Conforme os dados dos últimos Censos Demográficos, a população do Território passou de 381.535 em 2000 para 402.828 habitantes em 2010, registrando um aumento de somente 5,5% no período. A densidade demográfica média é de 15,12 hab./km<sup>2</sup>. O território é formado, em grande parte, por municípios pequenos, com até 20 mil habitantes, à exceção dos cinco a seguir: Canarana, Irecê, João Dourado, Lapão e Xique-Xique (cf. Tabela 2.1 no Anexo 1).

A composição e a formação da população atuam diretamente nas características socioeconômicas de um território, bem assim de outros fatores como infraestrutura, serviços e políticas públicas.

Na qualidade de grande produtor de feijão, o Território de Irecê conta com investimentos na área de irrigação, além de possuir boa estrutura de comércio e serviços, motivo pelo qual as pessoas encontraram espaço de emprego nos diversos setores do

comércio, serviços e agricultura. (SEI, 2007). Trata-se de um Território historicamente construído sobre o apogeu e declínio de monoculturas – algodão, feijão e mamona – com importantes consequências tanto para atração quanto para expulsão de habitantes.

Dados demográficos do Censo 2010 indicam que o município de Irecê possui a maior população do Território, 66.181 habitantes, e uma das menores superfícies, concentrando o maior contingente populacional por área, com uma densidade de 207,45 hab/km<sup>2</sup>, seguido pelo município de Presidente Dutra com 84,07 hab/km<sup>2</sup>. No extremo oposto, Ipupiara é o município do Território com menor população, 9.285 habitantes. As densidades demográficas mais baixas são encontradas em Gentio do Ouro (2,87 hab/km<sup>2</sup>), Itaguaçu da Bahia (2,97 hab/km<sup>2</sup>) e Xique-Xique (8,28 hab/km<sup>2</sup>).

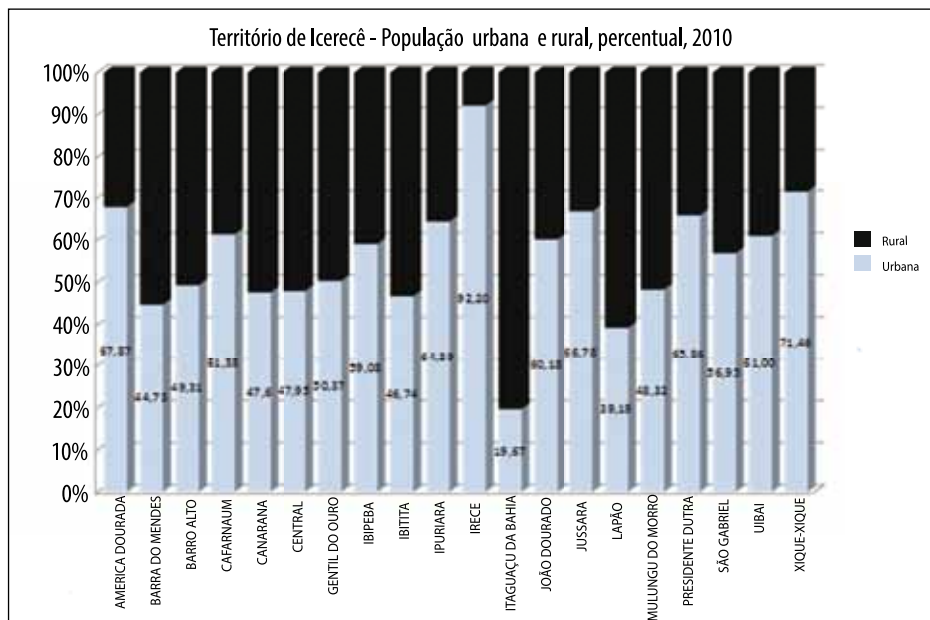
De acordo com os critérios utilizados pelo Censo Demográfico, a população do Território é predominantemente urbana, 247.300 pessoas (61,39% do total), com um grau de urbanização um pouco menor do que o do estado da Bahia (72,07%). A população rural alcança 155.528 habitantes (38,61% do total) e apenas oito dos 20 municípios apresentam população rural superior à urbana. Porém, esse percentual requer uma caracterização sociológica mais afinada, pois, sabe-se que muitas aglomerações consideradas urbanas são, na realidade, tipicamente rurais, e as atividades agropecuárias são a base de sobrevivência da sua população<sup>18</sup>.

No período intercensitário 2000 / 2010, a variação populacional urbano-rural do Território foi de 10,57% (urbana) e -1,48% (rural), de modo que a variação da população urbana foi inferior à media nacional (16,65%), à da região Nordeste (17,73%) e à da Bahia (15,16%). A maioria dos municípios apresentou crescimento abaixo da média territorial e alguns tiveram sua população estagnada e outros, reduzida, como no caso de Mulungu do Morro que perdeu população durante o período.

---

**18** Pequenos povoados com características rurais são considerados pelo IBGE como urbanos, desde que contenham alguma infraestrutura, como energia elétrica.

**Gráfico 2.1 - Território de Irecê – População Urbana e Rural em %, 2010**



Fazem parte do Território de Irecê os municípios de América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentil do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Ipuiriara (desde 2005), Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Ubaí e Xique-Xique. Desses vinte municípios, dez localizam-se ao redor de Irecê, o município mais urbanizado<sup>19</sup> e considerado o núcleo dinâmico do Território, onde predominam os bancos, centros universitários e hospitais de média complexidade.

A zona do Maciço do Feijão, composta pelos municípios de América Dourada, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Ibititá, Irecê, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungu do Morro, Presidente Dutra e São Gabriel é a mais povoada do Território, detendo 70% da população, 33% da área e uma densidade populacional de 28,28 hab/km<sup>2</sup>. Já as zonas Serrana, Caatinga e Beira Rio caracterizam-se pela presença de municípios de pouca população, com grandes extensões territoriais e baixas densidades demográficas. A zona Serrana, composta por Barra do Mendes, Gentio do Ouro, Ibipeba e Uibaí, ocupa 27% da área e detém 14% da população.

<sup>19</sup> Conforme entrevistas feitas, 92% da população do município de Irecê concentram-se em áreas urbanizadas.

A zona Caatinga e Beira Rio é a menos povoada do Território e um dos maiores vazios demográficos do estado, com densidade demográfica média de 5,1 hab/km<sup>2</sup>. Os dois municípios que compõem esta zona, Xique-Xique e Itaguaçu da Bahia, são os maiores em extensão do Território e possuem densidades demográficas de 7,9 e 2,6 hab/km<sup>2</sup>, respectivamente. O destaque é Xique-Xique, que apresenta a segunda maior população do Território.

Quanto ao IDH-M20 do Território de Irecê, verifica-se o aumento de 0,509 para 0,607 ao se comparar sua evolução ao longo de 1991 e 2000, o que permite classificá-lo como de desenvolvimento médio, tal qual o índice geral do estado da Bahia.

Dentre os indicadores utilizados para apurar tais índices, a queda da mortalidade infantil e o aumento da frequência escolar colaboraram para a mudança no IDH-M do Território. Contudo, os aspectos renda e alfabetização evidenciam as condições difíceis que a população do Território enfrenta: aproximadamente 24% desta é analfabeta e, em torno de 66%, sobrevivem com renda *per capita* de até ½ salário mínimo, o que representa quase 60% das famílias.

### 2.1.2 Caracterização da agricultura familiar e da estrutura agrária

O processo de ocupação, aliado às características naturais da região, como tipos de solo, proximidade com o Rio São Francisco e as estiagens, determinaram o fluxo migratório da população e a sua estruturação fundiária. A prevalência do poder econômico e político e os recursos a eles associados fizeram com que grande parte do processo de ocupação ocorresse a partir de grilagens, despejos violentos e aquisições fraudulentas.

Até os anos 1950, a agricultura era desenvolvida em pequenas áreas com sistemas produtivos diversificados que preservavam formas tradicionais de produção e relações de trabalho familiares e comunitárias.

A partir daí, a atuação do Estado foi fundamental para alterar a configuração da estrutura agrária do Território de Irecê, promovendo políticas de modernização agropecuária que provocaram intensas transformações na organização da base produtiva, nas relações sociais e na configuração do espaço regional. Neste processo de modernização, a cidade de Irecê firmou-se como polo regional, concentrando a população e a maior estrutura de serviços, de atividades econômicas e de órgãos do poder público estadual e federal.

---

**20** O índice mede as mudanças ocorridas na dinâmica socioeconômica, tais como aspectos educacionais (alfabetização e frequência escolar), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (renda municipal *per capita*).



A SUDENE se fez presente na região em 1960, com a meta de modernizar a agricultura. Paralelamente, deu-se a instalação de agências bancárias do Banco da Bahia, do BB e do BNB. Na década seguinte, com o expressivo desenvolvimento das culturas do algodão, do feijão, do milho e da mandioca, ocorreram mudanças significativas nos processos agrícolas, que demandaram uma nova estruturação agrária, adequada à dinamização dessa fase produtiva e do modelo de produção agrícola, que se tornou hegemônico.

Os governos federal e estadual implantaram projetos baseados na intensificação da mecanização e na introdução de novas técnicas agrícolas e de insumos químicos. O primeiro órgão instalado foi a Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia, que financiou a aquisição de equipamentos; posteriormente chegou a SUVALE (mais tarde transformada na CODEVASF) instituindo programas e planos de assistência técnica e financeira para intensificar o desenvolvimento da produção agrícola da região.

Nas décadas de 1970 / 1980, a região de Irecê passa a ter destaque no cenário nacional, sendo conhecida como a *capital do feijão*. O “boom” do feijão coincide com o que se convencionou chamar de “milagre econômico”, implementado pelos governos militares e pode ser considerado uma cabal demonstração empírica da chamada modernização da agricultura brasileira.

Os mecanismos financeiros (crédito, preços mínimos, seguros agrícolas) e de assistência técnica constituíram-se nos principais instrumentos da política governamental para estimular e acelerar o desenvolvimento agrícola da região. Foram quase exclusivamente direcionados aos grandes e médios proprietários, em função do seu peso político e das exigências bancárias de garantia e de documentação dos imóveis rurais.

As mudanças ocorridas nas macropolíticas econômicas e em particular nas de incentivo à agricultura nos anos 1990, o desmonte dos órgãos de assistência técnica, os impactos ambientais e as crises decorrentes de estiagens tiveram fortes consequências no modelo de desenvolvimento fundado nas monoculturas do feijão e do milho e que perduram até os dias atuais: endividamento em massa dos agricultores, compactação dos solos, aumento de áreas desertificadas e perdas de safra das culturas tradicionais.

Várias foram as tentativas de superar a crise. Uma foi incentivar a produção de oleícolas irrigadas, como cenoura, cebola e beterraba, nas margens do rio São Francisco. No entanto, o uso indiscriminado de agrotóxicos trouxe a poluição dos lençóis freáticos e a exaustão dos rios Verde e Jacaré.

Além das consequências acima citadas, o Território vem sofrendo longos períodos de estiagem, que têm dificultado o plantio de sequeiro. Até mesmo culturas mais

resistentes, como a mamona, não produzem conforme as expectativas em função da seca. Para a agricultura familiar, que não dispõe de infraestrutura de irrigação, é cada vez mais difícil produzir feijão, milho e outras culturas em regime de sequeiro. Apesar da introdução de tecnologias de irrigação que possibilitaram o cultivo de outros produtos, a agricultura do Território ainda é, basicamente, uma agricultura de sequeiro, com o plantio de feijão, milho e mamona.

As oportunidades para promover o desenvolvimento sustentável do Território de Irecê consistem em aproveitar o potencial produtivo da agricultura familiar e das cadeias adaptadas às condições semiáridas, como as da caprinovinocultura, fruticultura nativa e adaptada, mandiocultura, mamona e biodiesel, apicultura, meliponicultura e piscicultura.

O Território apresenta também potencial para desenvolver sistemas produtivos agroecológicos. Atualmente, são mais de 500 agricultores inseridos na transição agroecológica e produzindo em sistemas harmônicos com o meio ambiente. A proposta de Convivência com o Semiárido tem avançado e já é possível encontrar produções de fundo de quintais, policultivos e cultivos agroecológicos, bancos de sementes, hortas comunitárias e agricultores valorizando as frutas nativas para comercialização. Além disso, as cisternas de captação de água da chuva para o consumo humano e para as cisternas de produção são experiências exitosas que se multiplicam no Território.

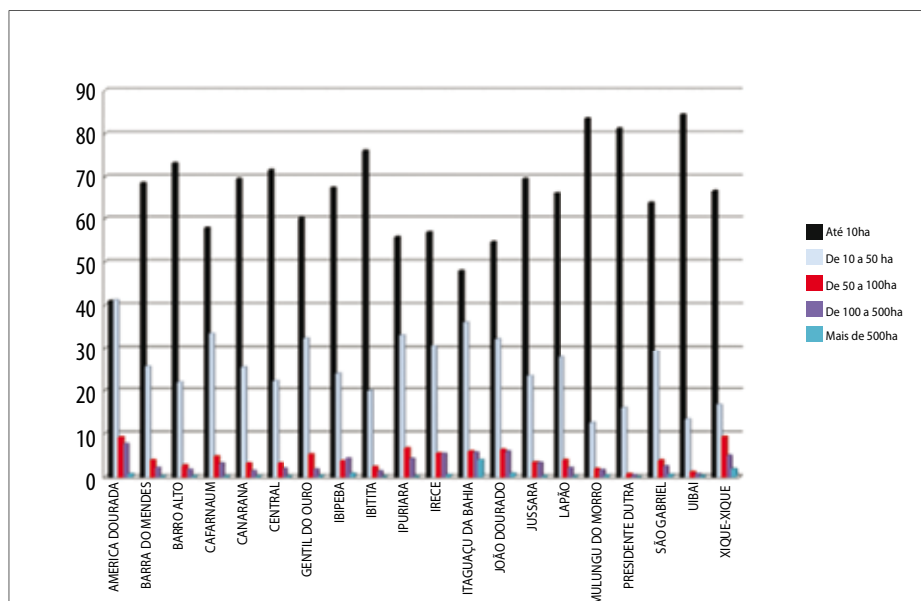
Para avançar nesta caracterização sumária do setor agropecuário do Território de Irecê serão consideradas três variáveis principais: os estabelecimentos agropecuários familiares e não familiares (número e área); sua estratificação por grupos de área; e a condição do produtor.

De acordo com o Censo Agropecuário (2006), o Território apresenta um total de 44.815 estabelecimentos, com área de 1.207.817 ha. Desse total, 41.011 são estabelecimentos familiares (91,5%) que ocupam 45,5% da área total. Já os estabelecimentos da agricultura não familiar são apenas 3.804 (8,5% do total) em uma área de 657.266 ha, que representa 54% do total. Essa caracterização fundiária não foge à regra de concentração de terras, presente em todo o estado da Bahia. A agricultura familiar é sempre maior em quantidade de estabelecimentos, mas a concentração de terras ainda permanece nas mãos de poucos, inclusive no Território de Irecê (Tabela 2.2, Anexo 1).

Mesmo com uma das menores dimensões territoriais, Ibititá é o município que concentra o maior número de estabelecimentos, 4.094. No outro extremo encontra-se o município de Irecê com apenas 894 estabelecimentos. Já Ibipeba e João Dourado são os municípios que apresentam o maior número de estabelecimentos não familiares com 316 (8,3% do total) e 313 (8,2% deste total), respectivamente. Entretanto,

em área ocupada, os 170 estabelecimentos não familiares de Itaguaçu da Bahia concentram 89,70% da área total de municípios, perfazendo um total de 306.465 ha. Esse município exemplifica, *in extremis*, o contraste entre a agricultura familiar e a patronal: 1.587 estabelecimentos familiares representam 90,3% do total municipal, enquanto 170 estabelecimentos patronais concentram quase 90% da área do município. Dos 44.815 estabelecimentos agropecuários existentes no município, apenas 234 (0,52%) possuem mais de 500 ha. No outro extremo, 30.254 estabelecimentos da agricultura familiar ocupam áreas de até 10 ha, representando 67,5% do total de estabelecimentos municipais e 73,8% do total de estabelecimentos familiares (Tabela 2.3 no Anexo 1).

**Gráfico 2.2 - Território de Irecê – Estabelecimentos por grupos de área**



De acordo com a Tabela 2.3, a estratificação dos estabelecimentos no território é a seguinte: (i) 124 estabelecimentos de produtores sem área (0,3% do total); (ii) 30.254 estabelecimentos com até 10 ha de área (67,5%); (iii) 472 estabelecimentos de 10 a 50 ha (24,8%); (iv) 263 estabelecimentos de 50 a 100 ha (4,1%); (v) 141 estabelecimentos de 100 a 500 ha (2,8%); e (vi) 234 estabelecimentos com mais de 500 ha (0,5%).

Nos últimos anos têm ocorrido processos de transformação da estrutura agrária por meio de distintos instrumentos de desapropriação e/ou de aquisição de terras (INCRA, Cédula da Terra, PNCF), de modo que o Território conta com 23 assentamentos, numa área total de 92.111 ha, contemplando 1.126 famílias. Ademais, existem 348 famílias acampadas em torno dos municípios de Jussara, Mulungu do Morro e Xique-Xique além de áreas de uso coletivo dos Povos Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto (INCRA, 2012).

De modo geral, as dificuldades e limitações do acesso à terra podem ocorrer pelos seguintes motivos:

- a) deficiência e quase inoperância do processo de regularização fundiária que limita o acesso ao crédito e a outras políticas públicas para o setor rural; e
- b) apropriação indébita de terras devolutas do Estado por parte de empresas e grandes latifundiários, que conseguem facilmente a sua regularização. Esta situação atinge de modo mais intenso as comunidades tradicionais, a exemplo de Fundos e Fechos de Pasto e Quilombolas.

No Território de Irecê predomina o produtor que é proprietário de sua área de produção, independente do tamanho da propriedade. Dos 44.815 estabelecimentos rurais, cerca de 37.960 (84,7%) são de produtores proprietários. Embora em todos os municípios predominem os proprietários, os maiores destaques vão para os municípios de Ipupiara (95%), América Dourada (94,5%), Gentio do Ouro e Lapão, ambos com 90,3%. A menor incidência de proprietários, embora ainda bastante elevada, ocorre nos municípios de Itaguaçu da Bahia (73% do total) e Jussara (74,9%) (Tabela 4, Anexo 1).

A trajetória de desenvolvimento do Território de Irecê demonstra a necessidade de diversificação das atividades econômicas. Entre 1970 e meados de 1990, a região ganhou destaque com a produção de grãos, particularmente o triconsórcio feijão-milho- mamona, que hoje não atende mais as necessidades do Território devido à degradação ambiental, às perdas de safras, oscilação dos preços, redução dos serviços governamentais de apoio (créditos e financiamentos), bem como às mudanças climáticas, cada vez mais intensas.

Mesmo com a introdução de tecnologias de irrigação que possibilitaram outros sistemas de cultivo de outros produtos, a agricultura do Território é uma agricultura de sequeiro, com plantio de feijão, milho e mamona. Dentre os principais problemas enfrentados pelos agricultores, a perda de safras por causa das secas é o maior. E quando a safra é considerada satisfatória, os preços, principalmente os do feijão, sofrem quedas significativas em virtude da superprodução, provocando desequilíbrios econômicos para os agricultores e queda na competitividade da lavoura.

A proposta de CSA tem avançado no Território. Os STR's, as cooperativas e as ONGs, com apoio de agências internacionais de cooperação técnica têm estimulado mudanças significativas nas formas de fazer agricultura no semiárido. Os quintais produtivos, a policultura, a agroecologia, os bancos de sementes, as hortas comunitárias, a valorização das frutas nativas, as cisternas de captação de água da chuva para consumo humano e as cisternas de produção têm gerado uma nova economia, mais solidária e sustentável.

Apesar do avanço da proposta de CSA, as possibilidades dos agricultores na busca de outros tipos de renda no Território são bastante reduzidas, uma vez que a economia local é extremamente dependente da agropecuária. As maiores oportunidades de emprego são proporcionadas pelas ocupações temporárias na agricultura, seja de sequeiro ou irrigada, que oferecem baixa remuneração. Isto provoca migrações de jovens e de pais de família para trabalharem no corte da cana no oeste do estado, e na colheita do café, em Minas Gerais e São Paulo. Mesmo com a diversificação de estratégias de sobrevivência, tais ganhos são insuficientes para a manutenção e a reprodução das famílias.

Do ponto de vista da base produtiva agrícola, predominam no Território, como já mencionado, as *culturas temporárias* – feijão, milho e mamona. São também importantes as culturas da mandioca, do sorgo, da cebola e do algodão.

O feijão e o milho são culturas alimentares amplamente difundidas em todos os municípios do Território. Na década de 1990 sofreram reduções de área cultivada, de produção e do valor da produção devido à diminuição da oferta de crédito subsidiado, do apoio do setor público e de outras políticas agrícolas.

A cultura da mamona está presente em quase todo o Território, representando 57% da área colhida, 46% da produção e 48% do valor da produção dos respectivos totais territoriais. Novas oportunidades surgiram para os produtores de mamona com o programa de diversificação energética implementado pela Petrobras Biocombustíveis. Em 2003, foi iniciada a construção de uma unidade de esmagamento de mamona no município de Lapão no valor de cerca de R\$ 1,5 milhão, com recursos provenientes do PROINF, e com potencial para fornecer óleo de mamona para empresas de biodiesel e rícinuquímica a preços mais competitivos.

Entretanto, somente no primeiro semestre de 2010 a unidade esmagadora iniciou suas operações, trabalhando abaixo da capacidade instalada. O empreendimento enfrentou dificuldades para a construção da obra física e a instalação dos equipamentos necessários para seu pleno funcionamento. Outros desafios estão relacionados com os processos de gestão da cooperativa que administra a esmagadora, a COAF TI, reestruturada e legalizada no primeiro semestre de 2010.

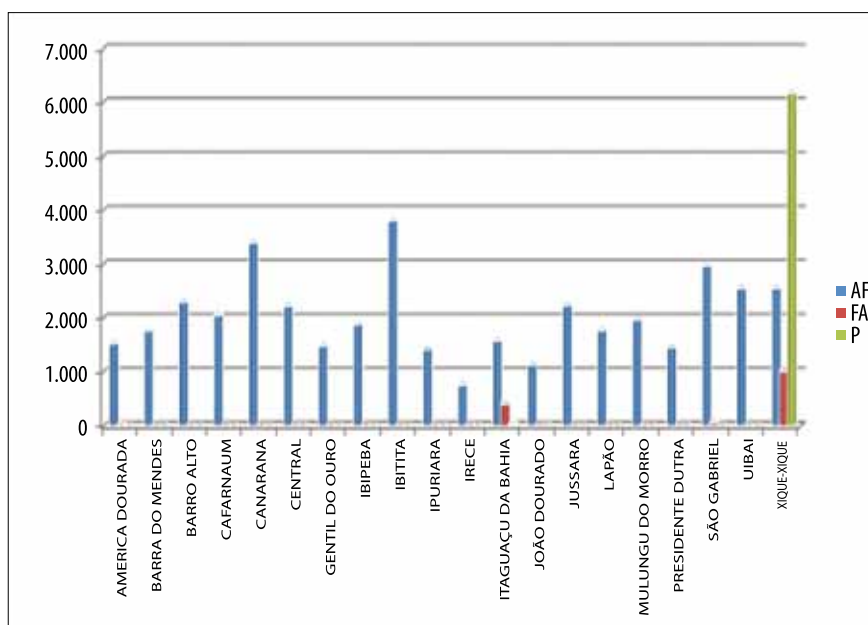
A farinha e os derivados da mandioca são produtos importantes na dieta alimentar das famílias de agricultores, bem como na composição de sua renda e na geração de empregos. No entanto, o Território não tem maior expressão no estado no tocante à área colhida, produção e valor da produção. O sorgo vem sendo introduzido no Território e sua produção já é expressiva, participando com 28% da área colhida, 32% da produção e 27% do valor da produção em relação ao estado.

A cebola irrigada é desenvolvida nas margens do Rio São Francisco. Mesmo participando com 18% da área colhida, 20% da produção e 25% do valor da produção do estado, sofre frequentes crises em decorrência da instabilidade de preços e da concorrência de outros centros produtores do país.

Quanto ao algodão, os municípios de Jussara e Itaguaçu da Bahia são responsáveis por 94% da produção e 93% do valor da produção do Território. A cultura tem passado por sérias crises, seja por conta da ocorrência de pragas, seja por questões de instabilidade do mercado internacional. Atualmente, com a abertura de novos mercados, como a China, novas perspectivas têm surgido para essa cultura.

Em relação à pecuária do estado, o rebanho bovino é pouco expressivo, com uma participação de 2,8% do total, criado de forma extensiva ou semiextensiva. Metade do plantel, 50,1%, localiza-se nos municípios de Gentio do Ouro, Itaguaçu da Bahia e Xique-Xique, destacando-se este último que, sozinho, representa 28% do total do rebanho do Território. Maior expressão têm os rebanhos ovino e caprino, no conjunto do estado: 4,6% e 5,9%, respectivamente, sendo que 42% dos totais territoriais concentram-se nos municípios de Central, Jussara e Xique-Xique.

**Gráfico 2.3 - Relação de agricultores, famílias assentadas e pescadores por município**



Fonte: SIT/SDT/2011.

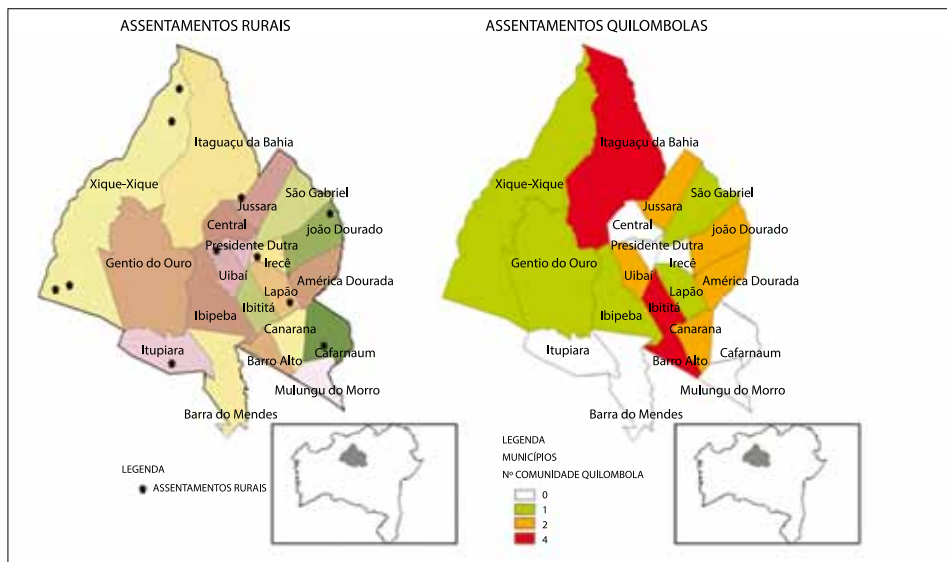
O Território possui mais de 41 mil estabelecimentos de agricultura familiar, em torno de 1.532 famílias assentadas e acampadas, 6.222 pescadores registrados e concentrados em sua maioria no município de Xique-Xique, além de 60 comunidades quilombolas identificadas em 15 municípios do Território, das quais somente 45 foram reconhecidas pela Fundação Palmares.

Os municípios que apresentam maior número de agricultores familiares são os de Ibititá, Canarana e São Gabriel. Em relação às famílias assentadas, o município de Xique-Xique é o que abriga o maior número e o que detém o total dos pescadores existentes no Território.

Quando se relaciona a produção agrícola com a assistência técnica, nota-se a carência e a fragilidade desse serviço no Território. As observações feitas evidenciam a necessidade de uma ATER continuada, com bases agroecológicas e que garanta um trato diferenciado na relação de produção e na transição dos modelos agrícolas adotados em décadas passadas.

A ATER é um serviço estratégico para o desenvolvimento da agricultura familiar porque pode potencializar a produção agropecuária e não agropecuária numa perspectiva sustentável, garantindo resultados satisfatórios para a economia do Território e para a preservação dos recursos naturais. Isto aponta para a importância da definição de uma política de ATER baseada na agroecologia para o Território de Irecê.

**Figura 2.1 - Localização de Assentamentos e Comunidades Quilombolas**



Fonte: Conselho de Desenvolvimento Territorial de Irecê. Mapa de Oportunidades Plano Brasil Sem Miséria, 2011.

Dos 41.011 agricultores familiares do Território, pouco mais de 7.400, ou seja, apenas 18%, têm acesso aos serviços de ATER. Para contemplar o total da categoria, o número de técnicos teria de aumentar 50%. As populações consideradas pobres no Território – assentados/acampados, quilombolas e pescadores – são ainda menos beneficiados por esses serviços. No que se refere à ATER, o serviço é acessado por aproximadamente 40% das 1.126 famílias assentadas, requerendo-se um incremento de mais de 100% no número de técnicos para que todas as famílias sejam contempladas. As 4.200 famílias quilombolas identificadas no Território não recebem nenhum tipo de assistência, gerando uma demanda de 40 técnicos para atendê-las. A mesma realidade é encontrada nas colônias de pescadores do município de Xique-Xique<sup>21</sup>.

Além da EBDA, existem ONGs e cooperativas ligadas a movimentos sociais que também prestam serviços de ATER, como a ACOOJUS, CAA, FETAG e ASCONTEC. Em alguns municípios observam-se parcerias entre a FETAG e cooperativas de produção. No entanto, não dispõem de recursos financeiros, logísticos e técnicos para realizar um trabalho de maior impacto. Além disso, essas equipes técnicas, tanto oficiais quanto dos movimentos sociais, não são de dedicação exclusiva. Os técnicos da EBDA empregam grande parte de seu tempo em questões burocráticas e administrativas. Os profissionais das ONGs estão sujeitos a projetos de financiamento e já recebem uma quantidade predeterminada de famílias a serem acompanhadas; além disso, não existe sintonia entre as organizações governamentais e não governamentais no sentido de priorizar uma ação articulada. Daí o serviço de ATER/ATES ser considerado, de modo geral, deficiente, tanto do ponto de vista do atendimento como de seus resultados.

Atualmente está em curso no Território o projeto (chamada pública) de ATER do PBSMR, executado pela EBDA e pela COOTEBA e direcionado a populações que trabalham e vivem no campo com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70. A equipe da EBDA para o PBSMR compreende 55 técnicos, entre engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas, veterinários, assistentes sociais etc., que atendem aproximadamente 3.600 famílias de agricultores, distribuídas em 15 municípios (América Dourada, João Dourado, Irecê, Jussara, São Gabriel, Presidente Dutra, Uibaí, Central, Ibipeba, Barro Alto, Ibititá, Lapão, Canarana, Cafarnaum e Mulungu do Morro). Já a COOTEBA desenvolve seu trabalho nos municípios de Xique-Xique, Gentio d'Ouro, Itaguaçu da Bahia e Barra do Mendes.

De acordo com as diretrizes do programa, cada técnico tem sob sua responsabilidade entre 80 e 100 famílias. A metodologia de ATER começa com um diagnóstico das unidades familiares, seguido da elaboração de projetos de estruturação produtiva e social com tecnologias adequadas à realidade local, ao público beneficiado e à sustentabilidade ambiental. Cada família selecionada receberá um fomento de R\$ 2.400, divididos em três parcelas, durante dois anos, para compra de equipamentos e investimentos no projeto de estruturação produtiva.

**21** Para as informações apresentadas no parágrafo, ver IBGE, Censo Agropecuário (1995/96); MDA / INCRA; CIAT, Oficina Elaboração PST, 2006.



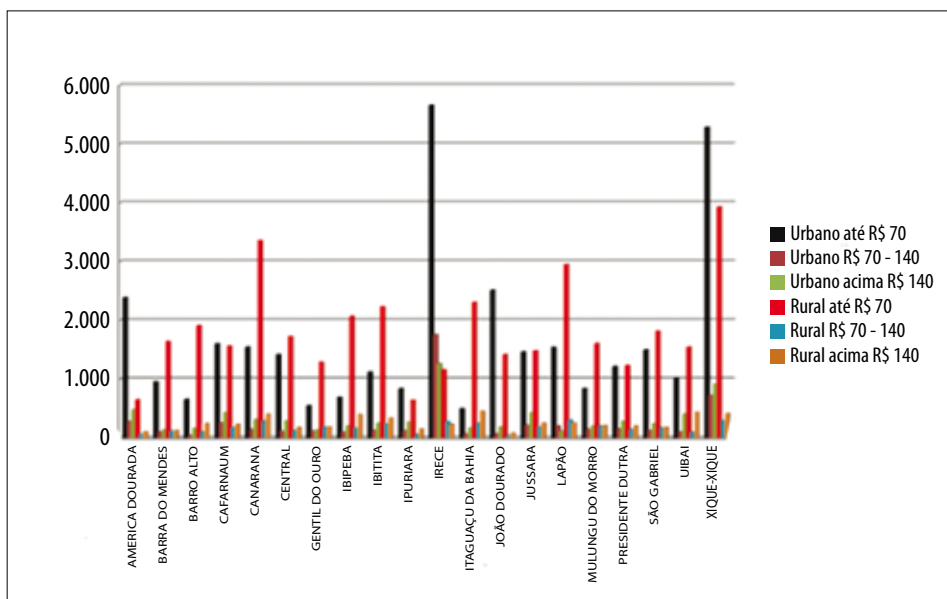
### 2.1.3 O Programa Bolsa Família

É indiscutível o avanço, nos últimos anos, do acesso da população mais vulnerável às políticas sociais, bem como sua importância na complementação da renda das famílias pobres, sobretudo na zona rural, onde muitas vezes são a única fonte de renda dessas famílias.

Por exemplo, a dinamização econômica trazida pelas aposentadorias rurais na década de 1990 é hoje complementada pelos recursos do PBF. Apesar disto, é comum o fato de que muitas famílias, embora sendo público alvo dessa política, ainda estão à margem do benefício, seja por desconhecimento ou por inoperância de prefeituras e de outros órgãos gestores descentralizados. Muitas dessas famílias sequer estão inscritas no CadÚnico, um dos requisitos para o acesso ao benefício. As Tabelas 5 e 6, no Anexo 1, apresentam uma relação, por estratos de renda, do total de famílias urbanas e rurais que estão inscritas, por município, no CadÚnico e quantas delas são beneficiárias do PBF no Território de Irecê.

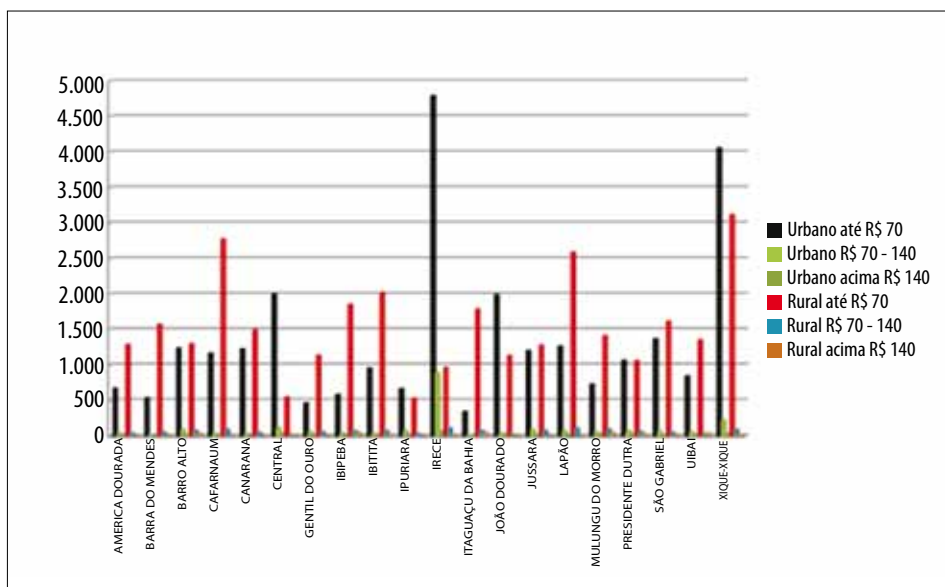
Para acesso às políticas sociais dos ministérios, em especial do MDS e da Previdência e Assistência Social, faz-se necessário que os possíveis beneficiários estejam cadastrados no CadÚnico. Além disso, a estratificação do perfil do beneficiário por renda *per capita* classifica-o segundo os critérios de linha de pobreza – entre R\$ 70 e R\$ 140 – e de extrema pobreza, abaixo de R\$ 70. Observe-se que quase não há diferença entre o total de famílias urbanas e rurais inscritas no CadÚnico.

**Gráfico 2.4 - Quantidade de famílias inscritas no CadÚnico no Território de Irecê**



A Tabela 6 – Quantidade de famílias beneficiárias do PBF – mostra que o Programa possui uma capilaridade maior na zona rural, notadamente entre as famílias na linha da extrema pobreza, sendo os municípios de Xique-Xique (com 3.124 famílias), Cafarnaum (2.779), Lapão (2.592) e Ibititá (2.026) os que apresentam o maior número absoluto de famílias beneficiárias em situação de extrema pobreza.

**Gráfico 2.5 - Quantidade de famílias beneficiárias do PBF no Território de Irecê**



Além disso, os beneficiários classificados como Agricultores Familiares que participam do Programa no Território de Cidadania de Irecê perfazem hoje um total de 7.193 famílias, com destaque para os municípios de Barra do Mendes com 1.971 famílias agricultoras e América Dourada com 1.724 (Tabela 7 do Anexo 1).

## 2.2. Análise da governança no Território de Irecê

Antes de adentrar na análise da governança territorial, o desenho institucional, a gestão social e a participação dos atores sociais governamentais e não governamentais do Território de Irecê, é necessário, à guisa de introdução, fazer um breve retrospecto da execução do PRONAT no estado da Bahia. As trajetórias da abordagem territorial no estado e nos 27 Colegiados Territoriais estão intimamente ligadas à conjuntura política estadual e ao tipo de relações estabelecidas com o governo federal nos períodos 2003 – 2006, e 2007 até o momento atual.

A Bahia se distinguiu no cenário nacional por se tratar do primeiro estado que adotou a abordagem territorial como unidade (embora não exclusiva<sup>22</sup>) de planejamento, gestão e execução de políticas públicas. Nos anos 2003 – 2006, a implantação do PRONAT foi sendo efetivada pela SDT, com parceria da CET e praticamente sem qualquer apoio do governo do estado, à exceção da SECOMP e da SEPLAN, embora essa “parceria” se restringisse à disponibilização de alguns técnicos e não configurasse uma política institucional de governo.

A administração que assume o estado em 2007, alinhada ao governo federal, reconhece a importância e a inovação representadas pelo PRONAT e segmenta o estado em 27 territórios, constituindo, assim, o Programa Territórios de Identidade da Bahia, sob a gestão da SEPLAN. Esse programa estadual estabeleceu uma série de convênios com a SDT, buscando fortalecer a dinâmica da gestão social dos Territórios e viabilizando apoio técnico e financeiro aos Colegiados Territoriais. O Programa Territórios de Identidade do governo do estado apoia tecnicamente – com articuladores territoriais – todos os 27 Territórios, inclusive aqueles que já contavam com a assessoria técnica da SDT.

A partir de 2008, em alguns Territórios de Identidade é implantado o PTC, e Irecê é um deles, configurando uma progressiva mudança de ênfase do Colegiado Territorial para as prefeituras municipais, como ambientes político-institucionais apropriados ao debate das políticas territoriais. Isto quer dizer que o Território de Irecê é o espaço em que se desenvolvem os Programas Territórios Rurais de Identidade, Territórios de Cidadania e Brasil sem Miséria Rural, do governo federal, e o Programa Territórios de Identidade do governo do estado da Bahia.

### 2.2.1 O PRONAT na Bahia

O início do PRONAT no estado foi marcado por um ambiente institucional de debate em torno da formulação da política territorial, que rapidamente teve a adesão e o apoio dos principais movimentos sociais e ONGs existentes no meio rural. Esse ambiente localizou-se na Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade da Bahia (CET), que se tornou o principal interlocutor do MDA/SDT e, a partir de 2007, do governo da Bahia para viabilizar as diversas políticas e programas nos Territórios, além de constituir-se em instrumento de mediação e diálogo entre o poder público e os Colegiados Territoriais. A implantação e a operacionalização do PRONAT tiveram início no ano de 2003, quando a SDT promoveu uma série de reuniões articulando órgãos federais, estaduais, ONGs e movimentos sociais. Entre julho desse ano e abril de 2004, a SDT organizou seminários

**22** O qual trouxe conflitos político-administrativos com outras regionalizações, como as de Educação (DIREC's) e as de Saúde (DIREs), dentre outras.

com o objetivo de debater e aprimorar a estratégia de construção do desenvolvimento territorial, buscando desencadear o processo de territorialização da Bahia, com base em uma proposta elaborada por órgãos federais, especificamente a própria SDT e o INCRA, a partir do “mapa” existente de assentamentos, acampamentos e ocupações protagonizadas por movimentos de luta pela terra. Esse primeiro desenho regionalizava a Bahia em potenciais 22 territórios.

Nesses eventos, que contaram com a participação da SECOMP, BNB, INCRA, CO-DEVASF, ABONG, SASOP, CEALNOR, CPT (que logo se retirou institucionalmente do processo), IRPAA, CETA, MOC, MST, FETAG e FETRAF<sup>23</sup>, o objetivo era problematizar conceitualmente o desenvolvimento territorial e qualificar a proposta inicial construindo critérios mais sólidos, homogêneos e participativos para identificação dos territórios, tais como: i) experiências exitosas resultantes de processos organizativos e produtivos de caráter agroecológico; ii) perspectivas de ampliação da abrangência das experiências consolidadas; iii) concentração da agricultura familiar; iv) existência de categorias sociais fragilizadas (assentados de reforma agrária, acampados, quilombolas, ribeirinhos e outras); v) indicadores sociais dos municípios; vi) identidades culturais e sociais das comunidades presentes nos municípios<sup>24</sup>.

Esses debates permitiram chegar a um entendimento sobre a distribuição territorial da Bahia, sempre priorizando e enfatizando o desenvolvimento rural, a agricultura familiar e as categorias sociais vulneráveis. Aos seis Territórios Rurais inicialmente “apoiados” ou homologados pela SDT – Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul e Litoral Sul – incorporaram-se mais quatro – Bacia do Jacuípe, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Rio Corrente e Itaparica, este último de caráter interestadual, agregando municípios da Bahia e Pernambuco. Tais territórios foram escolhidos em função de critérios técnicos que compuseram o Índice Territorial Rural – ITR<sup>25</sup>.

Um dos resultados mais importantes desse processo de compreensão e de negociação da abordagem territorial na Bahia foi, certamente, a construção da CET como

**23** A participação das agências estaduais sempre foi errática e, à exceção da SECOMP e da SEPLAN, poucas tiveram um envolvimento mais efetivo. A partir de 2005 tal participação se tornou cada vez mais esparsa, até o completo abandono da proposta territorial.

**24** Almeida de Oliveira Filho, Waldélio e Athayde Couto Filho, Vítor, Desenvolvimento territorial rural na Bahia: uma política articulada. In: SOUZA LIMA, R. e PLEIN, C. (Org). *Interfaces e Interações em segurança alimentar*. Francisco Beltrão: Unioeste, 2006

**25** A SEI, órgão vinculado à SEPLAN, estabeleceu um *ranking* dos territórios do estado levando em consideração aspectos quantitativos – indicadores sociais, índice de concentração fundiária, índice de famílias assentadas e acampadas e índice de agricultores familiares. Foi construído também um questionário, preenchido pelos representantes territoriais, considerando aspectos qualitativos – organização social, base físico-territorial, e passivos socioambientais.

espaço de coordenação política e operativa das organizações da sociedade civil e dos órgãos do poder público e posteriormente, dos Colegiados Territoriais.

A CET assumiu como principais atribuições: o fortalecimento da política territorial; a busca de integração das políticas públicas; a definição e atualização da territorialização do estado; a identificação das prioridades de intervenção; e a execução de algumas atividades relativas à metodologia de referência à implementação das ações territoriais, dada a indiferença e omissão do CEDRS em assumir responsabilidades, apoiar e complementar a política nacional de desenvolvimento rural no estado. Era notória, na época, a disputa e “concorrência” entre agências e políticas federais e estaduais, muitas vezes umas sombreando as outras, acarretando duplicidade de representação e pulverização de esforços e recursos<sup>26</sup>.

De fato, a CET chegou a “ordenar e recomendar” à SDT os territórios a serem incorporados e financiados prioritariamente pelo PRONAT, a partir da sua classificação no *ranking* do ITR, levando em consideração a situação de constrangimento e restrição orçamentária dos órgãos federais de desenvolvimento territorial rural<sup>27</sup>.

Naquele primeiro momento (2003 – 2005), enquanto as CIAT estavam em processo de organização como órgãos colegiados territoriais, a CET foi formada pelas principais organizações da sociedade civil (incluindo aí os movimentos sociais com atuação nos territórios rurais), e por órgãos públicos federais e estaduais com presença territorial<sup>28</sup>.

Em paralelo ao processo de implantação e de fortalecimento dos Colegiados Territoriais e com os primeiros exercícios de gestão social compartilhada, a CET foi aprimorando seu funcionamento e repensando sua formatação como espaço de articulação e representação política dos atores territoriais. Assim, chegou a sua conformação atual, constituída por uma plenária que agrega 54 representantes territoriais, com dois de cada um dos 27 Colegiados (um do poder público, outro da sociedade civil) e por uma coordenação executiva composta de nove membros.

A CET tornou-se a principal instância de interlocução política da SDT no estado da Bahia no período 2003 - 2006. Isso se deveu, em parte, ao fato de que os princípios

**26** Muitas políticas federais foram reequacionadas e rebatizadas pelo governo estadual. No caso específico da abordagem territorial implementada pela SDT, o PRONAT ganhou uma versão estadual chamada Nossa Região.

**27** Embora tenham sido utilizados também critérios, pressões e arranjos de natureza política.

**28** **ONGs e movimentos sociais:** ABONG, SASOP, CEALNOR, IRPAA, CETA, MOC, MST, FETAG, FETRAF, Terra Viva, FUNDIFRAN, CAA, MTL, CUT, FASE; **Poder Público Federal:** BNB, INCRA, CODEVASF, DNOCS, CEPLAC e EMBRAPA; e pelo **governo do estado**, a SEPLAN. Também a FAO esteve presente, dada a parceria estabelecida com a SAF/MDA para apoiar financeira e metodologicamente o território Sertão do São Francisco.

do enfoque territorial proposto pela SDT coincidiam com as históricas demandas de participação na formulação e controle social de políticas públicas de interesse para os movimentos sociais e ONGs que integravam a CET. Daí o apoio que grande parte dessas organizações ofereceu à política. Porém, é importante destacar que também contribuiu para esse apoio quase maciço a atitude, às vezes indiferente e omissa, às vezes de franca oposição que o executivo estadual, governado desde a década de 1990 por uma coligação hegemônica pelo pensamento neoliberal, assumia frente às políticas do governo federal.

Assim, desde sua origem, a CET constituiu-se em uma instância com legitimidade política e reconhecimento pelo MDA/SDT e outras Secretarias e Ministérios. A própria SDT sugeriu-a como referência ou espelho para a criação de outras redes territoriais de abrangência estadual e para a constituição da própria RNCT, ocorrida em março de 2011.

### *2.2.2 Os Territórios de Identidade como unidades de planejamento do governo estadual*

A coligação que assumiu o governo da Bahia em 2007 (reeleita em 2010) adotou os Territórios de Identidade como unidades de planejamento das políticas públicas do estado, reconhecendo a legitimidade política e social da divisão territorial proposta por meio do processo de construção social, estimulado pelo governo federal desde 2003.

Articulados pela CET, diálogos e debates ocorridos entre representantes dos Colegiados Territoriais e técnicos governamentais, sobretudo da SEAGRI/SUAF, SEPLAN, SERIN e da SECULT, com o aporte de estudiosos do tema, foram provocando um deslizamento da noção de Territórios Rurais em direção à de Territórios de Identidade. A justificativa para tanto era que esta denominação, além de iluminar ainda mais o campo de construção histórica, social e cultural da territorialidade, superava a noção mais restrita de *rural*, permitindo incorporar também a dimensão urbana nos recortes territoriais do planejamento do estado<sup>29</sup>.

Desde 2003 até o momento, foram criados 27 Territórios de Identidade<sup>30</sup>. Como já explicitado, essa territorialização foi construída com a participação da sociedade

**29** A conceituação de Território adotada pelo governo da Bahia inspira-se na da SDT, com pequenas mudanças: "território é um espaço físico, geralmente contínuo, caracterizado por elementos sociais, econômicos, ambientais e políticos que definem um importante grau de coesão entre os que vivem e trabalham nesse espaço, favorece uma visão integradora dos atores sociais, dos mercados e das políticas públicas e, por consequência, uma valorização dos recursos e dos potenciais das populações locais nos processos de desenvolvimento".

**30** Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul, Litoral Sul, Bacia do Jacuípe, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Extremo Sul, Costa do Descobrimento (desdobrado do anterior), Médio Sudoeste (ex-Itapetinga), Vale do Médio Rio de Contas, Vale do Jequiçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Região de Vitória da Conquista, Piemonte da Diamantina, Piemonte Norte de Itapicuru, Semiárido NE II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Recôncavo, Região Metropolitana de Salvador.

civil e do poder público federal e estadual. Atualmente, os territórios baianos buscam estruturar-se enquanto unidades de planejamento das políticas nos diferentes níveis de governo. Para tanto, estão em implementação processos de planejamento, monitoramento e gestão de políticas e programas de desenvolvimento.

O contexto político inaugurado na Bahia em 2007 imprimiu um novo ritmo à abordagem territorial do desenvolvimento rural, possibilitando o estabelecimento de novas articulações entre governo e sociedade, criando canais de cooperação entre os atores sociais e potencializando as dinâmicas sociais e econômicas em curso nos Territórios, articulando-as a partir de um referencial de planejamento das políticas de desenvolvimento e das iniciativas locais.

Daí a grande expectativa dos Colegiados em relação ao desenho de políticas e programas voltados para o fortalecimento da agricultura familiar e da abordagem territorial. Porém, mesmo com a implantação do Programa Territórios de Identidade, o envolvimento e as respostas das diversas Secretarias e de outras agências do governo estadual foram diferenciados, exigindo um paciente e contínuo processo de construção de arenas de diálogo. Sem pretensão de ser exaustivo, apresenta-se adiante um conjunto dos mais importantes resultados alcançados nessa interlocução entre os Colegiados Territoriais e o governo do estado:

- criação da SUAF e da Diretoria de Assuntos Territoriais no âmbito da SEAGRI, elaborando vários programas de apoio à agricultura familiar, tanto nos aspectos organizativos, como no estímulo à produção, comercialização e beneficiamento;
- parceria com a SDT na contratação dos técnicos responsáveis pela operacionalização das Bases de Serviço de Apoio à Comercialização;
- fortalecimento da EBDA como órgão responsável por ATER e da CDA no que tange à demarcação e titulação das terras dos agricultores familiares;
- incorporação da CAR à política territorial, mediante a execução de seus programas nos Territórios e adoção do recorte territorial na regionalização de seus escritórios;
- contratação pela SECULT dos Agentes Territoriais de Cultura, responsáveis pela dinamização da dimensão cultural dos Territórios, em atuação conjunta com os Colegiados Territoriais;
- reconhecimento por diversas Secretarias (Meio Ambiente, Relações Institucionais, Desenvolvimento Urbano, Política para Mulheres, Educação, Saúde, Desenvolvimento Econômico e Social etc.) da CET e dos Colegiados Territoriais

como ambientes formuladores de propostas de políticas públicas nas Conferências Territoriais setoriais.

O papel da SEPLAN, por sua vez, foi qualitativamente diferenciado. O fato de ser responsável pela operacionalização do recorte territorial pautado nos Territórios de Identidade exigiu da Secretaria uma atualização conceitual e uma eficácia operativa que provocaram impasses em relação a outras territorializações preexistentes – da própria SEPLAN, da SEC (DIREC) ou da SESAB (DIREs) – nem sempre coincidentes com esse novo formato do planejamento estadual. Para dar conta deste desafio, a SEPLAN foi estimulada a sintonizar seu diálogo com os atores territoriais e a montar gradativamente uma equipe técnica voltada para as ações de desenvolvimento territorial. Apesar de fragilidades conceituais e operacionais ainda perceptíveis, foi elaborado e implementado um conjunto de mecanismos institucionais que tem sido estratégico para o reconhecimento da CET e dos Colegiados Territoriais e para a legitimação da abordagem territorial no estado, a saber:

- 1) o PPA-P foi totalmente territorializado e sua metodologia pactuada com os Colegiados Territoriais, que indicaram representantes para serem capacitados pela SEPLAN com o objetivo de mobilizar os diversos segmentos e populações dos Territórios tendo em vista a priorização dos projetos elencados nos PTDRS, como forma de captar as necessidades, problemas e sugestões dos Territórios e subsidiar a elaboração do PPA;
- 2) o CAPPa é integrado por dois representantes de cada Território e tem o propósito de subsidiar e aconselhar o governo do estado quanto à execução do PPA. Compete a esses representantes socializar as diretrizes estabelecidas pelos Conselhos e organizar reuniões nos Territórios com o objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações correspondentes;
- 3) o CEDETER – instituído pelo Decreto N.º 12.354/10, é um fórum permanente de caráter consultivo e de composição paritária entre poder público e sociedade civil, que tem como finalidade subsidiar o planejamento e as ações do governo nos 27 Territórios de Identidade. Cabe-lhe propor estratégias e diretrizes para a elaboração de projetos, assim como fomentar e promover eventos que estimulem o debate, a reflexão e a compreensão da abordagem territorial. Outra função importante do CEDETER é a *homologação*<sup>31</sup>, quer dizer, o reconhecimento institucional dos Colegiados enquanto instâncias de gestão representativas da diversidade social dos

**31** *Homologação* significa a ampliação da diversidade, pluralidade e representatividade nos Colegiados Territoriais, visando mobilizar os diversos segmentos sociais, entidades e movimentos para garantir a maior representatividade possível dos Colegiados.



Territórios, devendo contar, para isto, com o apoio da CET e dos governos estadual e federal;

- 4) ATD - assessores na área de planejamento territorial contratados pela SE-PLAN para atuarem junto aos 27 Colegiados Territoriais. Suas principais atribuições são: i) apoiar a mobilização dos atores e representantes das organizações e instituições atuantes no Território; ii) promover e apoiar a articulação e o diálogo contínuos com representações do Estado, dos municípios e das organizações da sociedade civil no Território; iii) assessorar processos de desenvolvimento territorial – elaboração de estudos, diagnósticos, planos e projetos; iv) apoiar o processo participativo de qualificação do PTDRS e a discussão de programas e projetos; v) apoiar as ações de articulação e de formação de arranjos institucionais; vi) acompanhar o processo de elaboração e implementação de projetos voltados para o desenvolvimento territorial; vii) viabilizar o planejamento territorial da SE-PLAN;
- 5) Consórcios Públicos – pessoas jurídicas formadas por entes públicos para estabelecer relações de cooperação federativa e de viabilização da gestão pública compartilhada<sup>32</sup>. No caso dos Territórios de Identidade, o governo do estado estimula a constituição de consórcios com formatos adequados aos Territórios, buscando mais qualidade e racionalidade na implementação das políticas públicas em áreas como saúde, transportes, educação, energia elétrica, saneamento básico, construção de aguedas e reservatórios de água. Posto que a perspectiva territorial de desenvolvimento supe a prática da cooperação intergovernamental na execução de políticas públicas, espera-se que os consórcios venham a fortalecer ainda mais essa proposta de gestão. Na expectativa quanto a suas possíveis vantagens, incluem-se a potencialização das políticas federativas, a otimização e a racionalização na aplicação de recursos públicos, a regionalização e a territorialização das políticas, e o compartilhamento de equipamentos, máquinas e pessoal técnico<sup>33</sup>.

**32** Os consórcios públicos foram criados pela Lei nº 11.107/2005, mas só em janeiro de 2007 foram regulamentados pelo Decreto nº 6.017/2007.

**33** Na Bahia, estão em funcionamento 11 Consórcios Públicos, correspondentes aos Territórios Sertão do São Francisco, Irecê, Portal do Sertão, Sisal, Piemonte Norte do Itapicuru, Semiárido NE II e Itaparica, Médio Rio de Contas, Baixo Sul, Região de Vitória da Conquista, Médio Sudoeste e Extremo Sul (Costa das Baleias).

### 2.2.3 *O Colegiado Territorial como espaço de governança e de prática da gestão social*

No ano de 2003, após os ajustes pactuados entre a SDT e os principais movimentos sociais quanto aos Territórios que seriam homologados no estado e nos quais seria implementado o PRONAT, foram realizados encontros, seminários e oficinas nos Territórios, com o propósito principal de sensibilizar os atores territoriais quanto ao enfoque territorial do desenvolvimento rural sustentável, seus principais conteúdos, estratégias e futuras ações.

Esses primeiros eventos perseguiram dois grandes objetivos: i) construir a sustentabilidade de processos pedagógicos e participativos que permitissem aos agentes territoriais apropriarem-se dos fundamentos do ciclo da gestão social das políticas públicas: sensibilização/mobilização, organização, planejamento e direção; e ii) debater e identificar, a partir de critérios preferencialmente técnicos, projetos e investimentos de alcance territorial, assim como a alocação de recursos federais e de outras fontes e origens de acordo com as prioridades estabelecidas coletivamente nas plenárias territoriais.

Para atingir esses resultados a abordagem territorial incentivou, por meio de recursos financeiros e logísticos, assim como de assessorias e consultorias técnicas, a constituição de fóruns territoriais, inicialmente chamados de CIAT e posteriormente de CODETER. Grande parte da legitimidade e do entusiasmo sociais provocados pelo surgimento desses fóruns deveu-se ao fato de que vinham preencher uma grande lacuna existente no meio rural, ou seja, a falta de espaços públicos de participação adequados à discussão e proposição de políticas públicas, por parte dos grupos sociais não patronais e suas representações, extrapolando os limites da escala municipal<sup>34</sup>.

Esses fóruns, animados principalmente pelas forças sociais e políticas com maior incidência no debate da agricultura familiar e do desenvolvimento rural nos territórios, agregaram as principais representações da sociedade civil e do poder público interessadas em discutir e em propor alternativas de desenvolvimento para o Território de Irecê, num esforço estratégico importante de substituir a ênfase na ótica municipal pela abordagem e pela perspectiva territoriais. Ademais, este esforço estratégico estimulou uma maior abertura, sempre tensa e difícil, por parte dos atores sociais participantes, para o

**34** Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural cumpriram, sem dúvida, um importante papel nessa construção de espaços públicos de participação no meio rural, nos quais os grupos sociais não patronais tivessem participação privilegiada. Entretanto, estavam limitados às restritas possibilidades de estimular processos e dinâmicas socioeconômicas relevantes na maior parte dos municípios rurais, tais como concebidos oficialmente no Brasil.

reconhecimento e a legitimação de outras dimensões que deveriam ser incorporadas às políticas públicas e aos projetos territoriais, tais como a social, cultural, educativa etc., além da dimensão predominante na formulação dessas políticas e projetos – que é a produtiva – e sua associação com investimentos em infraestrutura, necessários para viabilizar a produção.

No Território de Irecê, a coordenação do processo de instalação, sensibilização e mobilização da sociedade e do poder público teve como ator protagonista principal o CAA<sup>35</sup>. Desde o início, foi entidade de referência, a âncora para viabilizar os recursos de custeio liberados pela SDT e necessários para realizar as ações e atividades de formação do CODETER e de pesquisa/elaboração dos instrumentos de intervenção para o desenvolvimento (PTDRS, Plano Safra, Estudos Propositivos, dentre outros).

Também no campo da sociedade civil devem ser destacados o envolvimento da FUNDIFRAN<sup>36</sup>, do GARRA, do movimento sindical e do Polo Sindical da Região de Irecê, além do movimento cooperativista e associativista, com destacados trajetória na região. No campo do Estado, merece destaque a importância da participação da CODEVASF, das Prefeituras Municipais, do BNB, da EBDA, CONAB, CAR e SEBRAE.

Essas e outras organizações conformam o Colegiado Territorial de Irecê, cuja lógica de funcionamento está disciplinada pelo Regimento Interno, assim como as responsabilidades do Colegiado, do Comitê Gestor Executivo, do Núcleo e das Câmaras Técnicas (CODETER, 2009).

Institucionalmente, o Território está assim organizado:

- O Colegiado Territorial – também chamado de Assembleia, se reúne duas vezes por ano e é a instância máxima de deliberação, no qual participam representantes das organizações da sociedade civil e do poder público. Inicialmen-

**35** O CAA foi constituído em 1990, tem sede na cidade de Irecê, e sua atuação abrange 15 municípios dos Territórios Chapada Diamantina e Irecê. Participa também de redes de articulações nacionais, estaduais e regionais, como a ASA, a Articulação de Políticas Públicas, a Articulação de Agroecologia na Bahia e a Rede Sabor Natural do Sertão. O trabalho do CAA se orienta no sentido de construir, fortalecer e difundir práticas de planejamento participativo, priorizando a segurança hídrica, a segurança alimentar e o aumento da renda familiar, além da participação popular no controle e na definição das políticas públicas.

**36** A FUNDIFRAN surgiu em 1971, no processo de sindicalização dos trabalhadores rurais, com escritórios nos municípios de Xique-Xique, Barra e Ibotirama (Território Velho Chico) e desempenhando ações para a organização e o fortalecimento dos sindicatos, mobilização, formação de lideranças e assessoria jurídica. Um dos primeiros resultados do trabalho de assessoria da FUNDIFRAN foi a criação do Polo Sindical da Região de Irecê, vinculado à FETAG.

te, em 2005-2006, foi composto de forma paritária<sup>37</sup> por 66 integrantes, 33 da sociedade civil e 33 do Estado, passando, depois da reformulação de março de 2010 – com o Território de Irecê já como Território de Cidadania – para 88 membros, mantida a paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. A ele competem todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial. A composição do Conselho deve ser representativa, diversa e plural, garantindo a participação das organizações que representam interesses e demandas de pescadores, quilombolas, indígenas, mulheres, assentados, jovens e idosos.

- O CGT – definido pelo Colegiado ainda em 2003, tem as funções de representar politicamente o Território, coordenar as ações e atividades, articular atores para a construção, qualificação e implementação do PTDRS e de projetos específicos, estabelecer diálogos e parcerias com atores públicos e privados e, de maneira geral, para a efetivação das decisões do Plenário. O CGT é composto por 14 membros, sete do poder público e sete da sociedade civil e tem por coordenador executivo o coordenador do CAA.
- NT – como acontece com muitos outros Colegiados, o NT não conseguiu se organizar conforme as recomendações da SDT, isto é, formar uma estrutura integrada por técnicos das entidades e instituições do Colegiado, coordenada pelo articulador territorial e que se reuniria regularmente para elaborar projetos, executá-los e monitorá-los. No Território de Irecê quem detém essa responsabilidade é o ATD (articulador territorial na nomenclatura da SDT) com as funções de: i) fornecer suporte e assessoria técnica ao CGT e à Assembleia; ii) orientar e auxiliar na coordenação das reuniões do Plenário e na aplicação dos recursos no Território; e iii) elaborar planos e estudos e auxiliar nos processos de mobilização social no Território. Não é difícil perceber o quão sobrecarregado de trabalho está o ATD e quanto o funcionamento do CODETER depende da existência de um ATD dedicado e eficiente. Esta, aliás, é a situação generalizada dos territórios de identidade existentes no país.
- GTTs – instâncias propositivas, de controle social e também de caráter operacional que auxiliam no planejamento, execução e monitoramento dos eixos estratégicos definidos no âmbito do PTDRS. Os GTT são compostos por membros da Assembleia e também por outras entidades com conhecimento

**37** Note-se que esta é uma particularidade do Território de Irecê que, mesmo como território rural de identidade, já adotava a paridade de representação entre sociedade civil e poder público, por considerar que a paridade contribuiria para facilitar a aproximação e o diálogo político em igualdade de condições entre ambos os setores. De modo geral, a paridade passa a ser obrigatória quando surge o PTC em 2008, sendo que a grande maioria dos territórios rurais de identidade, criados a partir de 2003, seguia a regra de representação no Colegiado de 2/3 sociedade civil e 1/3 poder público.

e interesse no tema do GT, com o intuito de estimular a participação e a capacitação dos diversos setores da sociedade. No Território de Cidadania de Irecê foram criados os GTT de Mulheres, Criança e Adolescente, Saúde e Educação do Campo. Em princípio, antes de serem analisados no Colegiado, os projetos devem ser aprovados pelo respectivo GTT, quando existir.

**Quadro 2.1 - Composição do Colegiado de Desenvolvimento Territorial de Irecê<sup>38</sup>**

Sociedade Civil (44 representantes)	Poder Público (44 representantes)
STTR (20)	Prefeitura Municipal (20)
ASA	ADAB
CAA	BB
COOPERJ	BNB
COPIRECÊ	CEF
COAFTI	CODEVASF
FETAG	CAR
GARRA	CONAB
Cáritas	EBDA
Polo Sindical	SEBRAE
UNAC – Canarana	INGA
MPC – Xique-Xique	UNEB
COPAF	UFBA
Quilombola	EMBASA
Sintagri	SETRE
Assoc. Mulheres de Mulungu	Bahia Pesca
Agrocopi – Barro Alto	IMA
Credirural – Irecê	DIREC
Pastoral da Criança	CETEPI
MST	DIRES
Marias em Movimento – Uibaí	EBAL
Agência – Xique-Xique	CHESF
CETA	CERB
Cooperativa dos Pescadores	Associação de Vereadores
Cooperativa do Mel	IBGE

Conselho de Desenvolvimento Territorial de Irecê. Ata da Assembleia Geral. Março 2010

Houve, por parte do Colegiado Territorial, esforços no sentido de utilizar e aprimorar metodologias que estimulassem a participação do maior número de atores. A estra-

38 Eleita em Assembleia realizada nos dias 9 e 10 de março de 2010.

tégia dos GTT apontou precisamente para a identificação de grupos, organizações e instituições com temas, objetivos e interesses comuns, tentando fazer dos encontros e reuniões momentos coletivos de construção do conhecimento.

A política de desenvolvimento territorial iniciada em 2003 conseguiu provocar mudanças importantes no que se refere às práticas tradicionais que balizavam as relações entre poder público e sociedade civil. Essas mudanças de caráter político-cultural, ainda em processamento por alguns atores, foram se materializando nas oficinas e reuniões promovidas pelo Colegiado Territorial por meio da participação e dos debates entre prefeitos, vereadores, secretários municipais, técnicos de órgãos públicos, instituições de ensino superior e de pesquisa, ONGs e representantes dos movimentos sociais.

As entrevistas realizadas sugerem a existência de uma forte dinâmica territorial entre os anos 2004 e 2008/2009, quando surge e começa a ser implementada a política territorial no meio rural, com mobilização e organização dos agentes territoriais, liberação de recursos financeiros e a conquista de espaço e reconhecimento políticos por parte das ONGs e movimentos sociais que se converteram em interlocutores dos governos federal, estadual e municipal. A abordagem territorial do desenvolvimento do MDA/SDT – exercitada através do PRONAT – privilegiou o Colegiado como ator político e enfatizou a necessidade de participação e de gestão social no Território.

Os debates e encontros realizados no Colegiado ou em seu entorno institucional possibilitaram uma maior visibilidade de populações e grupos sociais ainda excluídos das institucionalidades predominantes no meio rural – assentados/acampados, mulheres, jovens, quilombolas, pescadores – e em busca de espaços públicos que os tirassem da “invisibilidade” e viabilizassem a exposição de suas demandas de políticas públicas: acesso à saúde, ao Bolsa Família, ao PAA, ao PNAE e a outras políticas de caráter produtivo e assistencial. Esses segmentos são representados no Colegiado, respectivamente, por grupos de mulheres, pela CETA e o MST, pelo Conselho de Comunidades Quilombolas e pela Colônia e a Cooperativa de Pescadores de Xique-Xique.

Embora com participação ainda muito tímida no Colegiado Territorial, como foi possível observar, cabe destacar, no entanto, que foi estimulada a organização de comunidades negras e quilombolas no Território a partir de eventos que contaram com o apoio da agente de desenvolvimento territorial (assessora do Colegiado) e do MNU, da UNEGRO e da UNEB<sup>39</sup>. A universidade tem demonstrado interesse em contribuir com a realização de eventos para o conhecimento e a divulgação dessas políticas governamentais e em desenvolver pesquisas e ações de extensão que tenham como objeto a trajetória identitária das comunidades quilombolas no Território de Irecê.

**39** O Conselho Territorial das Comunidades Quilombolas foi criado em 2011 e está constituído por uma Diretoria de 7 membros e 3 fiscais, e uma Assembleia composta por 70 comunidades certificadas e 43 em processo de certificação.

Para a maioria dos atores entrevistados, o Colegiado é ainda uma institucionalidade em construção, apesar de que reconhecem a ocorrência de um considerável acúmulo de conhecimentos e de conscientização do significado da experiência territorial, que representa um suporte a partir do qual essa construção pode ter continuidade e ser aprimorada.

Embora a conjuntura atual seja de frustração de expectativas, os atores do governo e da sociedade civil entrevistados identificam no Colegiado uma inovação institucional, não apenas no sentido de ser um espaço público, anteriormente inexistente, de exercício tanto do diálogo como do conflito democráticos por parte de representantes de diferentes organizações da sociedade civil e do Estado, com interesses e poderes, diferenciados. Também consideram o Colegiado como uma inovação institucional no sentido de que exige de seus membros uma aprendizagem coletiva da gestão territorial, na medida em que têm de decidir sobre temas prioritários para o território, projetos estratégicos a serem aprovados e financiados e sobre a construção de PTDRS que instrumentalizem estratégias efetivas de desenvolvimento territorial.

Apesar do reconhecimento da existência dessa dupla face do Colegiado Territorial – de articulação democrática de atores sociais e de gestão de projetos e de políticas – alguns dos atores entrevistados levantaram dúvidas sobre as possibilidades de sua compatibilização efetiva e prática. Para eles, o CODETER é um espaço público e político de articulação e de controle social, mas não de operacionalização de políticas públicas. Esta é uma observação que parece bastante relevante e não trivial e que terá de ser enfrentada no futuro, caso a política territorial seja retomada e a definição das condições para sua continuidade sustentada seja enfrentada.

#### *2.2.4 Os principais projetos financiados pelo PROINF no Território*

A percepção das diversas organizações ligadas ao meio ambiente e à agricultura familiar acerca da importância estratégica da política de desenvolvimento territorial contribuiu para a elaboração do PTDRS, alimentando a expectativa de seu reconhecimento pelos gestores de políticas públicas como instrumento de pactuação política e de implementação técnica do desenvolvimento sustentável do Território.

O debate e as reflexões sobre as múltiplas dimensões do desenvolvimento levaram a que o PTDRS ampliasse o campo dos eixos estratégicos de desenvolvimento e incorporasse outras dimensões além da econômico-produtiva, tais como político-institucional, sócio-educativa, ambiental, cultural, de saúde, além das preocupações com questões de gênero e de juventude. Esses debates, somados ao fato de que o tema da educação do campo foi sempre muito respeitado e valorizado, promoveram a ideia de estruturar o GTT de Educação para pensar melhor a relação com o viés do desenvolvimento, da

educação do campo e de outras demandas que moveram a UNEB e outras entidades a se debruçarem mais ativamente sobre os problemas educacionais do Território.

Nos vários encontros e oficinas realizados para a elaboração do PTDRS foram discutidos, principalmente, as atividades e os investimentos que deveriam ser realizados prioritariamente no Território, tendo em vista a alocação dos recursos federais disponíveis.

Entre 2003 e 2010, o Território de Irecê foi contemplado com R\$ 11.131,0 mil do PROINF para projetos de investimento e de custeio, conforme Tabela 8 do Anexo 1. Note-se, desde já, que, segundo a tabela, cerca de 87% desse total foi aplicado no período 2003-2007 (R\$ 9.691,1 mil) e apenas 13% no período 2008-2011 (R\$ 1.439,9 mil).

Dos 20 projetos elencados, 19 contemplam a dimensão econômica do desenvolvimento, dentre os quais dois empreendimentos para grupos de mulheres e um para comunidades quilombolas e, somente um, a dimensão sócio-educativa. Percebe-se, além disto, que a maior parte dos projetos aprovados pelo Colegiado foi direcionada ao segmento da agricultura familiar; ou seja, a quase totalidade deles tem caráter produtivo e está ligada aos interesses da agricultura familiar do Território. Essa situação reflete, sem dúvida, o maior peso político dos diversos representantes da agricultura familiar, bem como sugere a premência que a dimensão produtiva adquire para este segmento, além da enorme dificuldade encontrada, não apenas nesse Território, de tentar conceber um plano de desenvolvimento territorial que integre a dimensão produtiva com outras dimensões relevantes para a realidade local, como podem ser a ambiental, cultural, social etc. A prioridade dada a projetos de natureza econômica e produtiva e os valores aprovados para esses empreendimentos provocaram tensões e conflitos dentro do Colegiado, sobretudo entre representantes da agricultura familiar e de outros setores mais ligados às demandas sociais e educacionais.

Além da concentração dos projetos territoriais na dimensão produtiva e no segmento da agricultura familiar, ocorre também uma concentração dos financiamentos em poucos municípios. Dos vinte que integram o Território, três – Jussara, Lapão e Irecê – abrigam os principais empreendimentos financiados pelo PROINF.

A citada unidade de beneficiamento de mamona no município de Lapão dispõe de obra física já concluída, porém o empreendimento ainda encontra dificuldades na instalação de equipamentos necessários para seu pleno funcionamento, tais como a caldeira e tubulações. O total de recursos do PROINF recebidos pelo empreendimento, um dos maiores do Território, foi de R\$ 1.538.252,00.

Outras dificuldades estão relacionadas à legalização da cooperativa que administra a esmagadora, a COAFTI, que somente no primeiro semestre de 2010 passou a existir e a



funcionar de fato. Além desses problemas, a esmagadora<sup>40</sup> terceiriza seus serviços para a Petrobrás Biocombustíveis. O empreendimento necessita de assessoramento técnico e gerencial constante para resolver essas e outras questões que prejudicam seu pleno funcionamento e expansão, principalmente na relação com a Petrobrás Biocombustível.

Em 2008, o município de Jussara foi contemplado com um abatedouro frigorífico de caprinos e ovinos, inaugurado em fevereiro de 2010 sob a gestão operacional da COPERJ. O abatedouro marca a segunda etapa do complexo agroindustrial instalado em Jussara, que já possuía um laticínio em funcionamento, recebeu também um caminhão frigorífico e contará, ainda, com um curtume.

O abatedouro é o primeiro da região e sua capacidade instalada é de 100 animais/dia, embora venha operando abaixo desta meta. A reduzida oferta de animais dentro dos padrões de qualidade para abate é um dos problemas enfrentados pela COPERJ, cuja expectativa é de que os criadores deixem de fornecer seus animais para outros frigoríficos (localizados em Feira de Santana e na Paraíba), e o abatedouro possa absorver os produzidos em todos os 20 municípios do Território. Além dos problemas operacionais envolvendo a oferta de matéria-prima, a COPERJ enfrenta também problemas financeiros e gerenciais, o que dificulta o cumprimento dos contratos firmados.

O município de Irecê foi contemplado, em 2003, com uma central de abastecimento da agricultura familiar, empreendimento também financiado com recursos do PROINF, cujo proponente foi o governo do Estado, por intermédio da SEAGRI. Porém, a construção não foi concluída sob a alegação de insuficiência de recursos por parte da empresa contratada e também em razão de problemas políticos, financeiros e administrativos (prestação de contas). Em 2009, mediante articulações entre SEAGRI e MDA, ocorreu uma suplementação financeira por parte do MDA destinada à finalização da construção. No entanto, não houve avanços e a obra continua paralisada.

Os três projetos – a usina de beneficiamento da mamona, o abatedouro frigorífico e a central de abastecimento da agricultura familiar – são considerados os maiores em termos de infraestrutura, investimentos e abrangência e canalizaram, de acordo com a Tabela 8 do Anexo 1, um volume de recursos da ordem de R\$ 8,4 milhões, ou seja, cerca de 75% do total de recursos do PROINF investidos no Território de Irecê, no período 2003-2011. Diante desta situação, a expectativa de membros do Colegiado entrevistados é de que, uma vez resolvidos seus diversos problemas, esses empreendimentos venham a gerar os impactos pretendidos na economia territorial e na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares do Território.

**40** Tem potencial para fornecer óleo de mamona para empresas de biodiesel e ricinoquímica a preços mais competitivos

Além desses projetos maiores, outros ainda merecem destaque. O município de Irecê foi beneficiado, em 2007, com duas empacotadoras de grãos e outros equipamentos destinados a compor a unidade de beneficiamentos de grãos. Tais equipamentos foram instalados e estão em pleno funcionamento sob a gestão da COPIRECÊ, porém carecendo de assessorias mais qualificadas.

Foi construída também em Irecê, em 2005, uma fábrica de biodiesel, dotada dos equipamentos necessários e com a implantação de campo de semente de mamona. O empreendimento está em funcionamento sob a gestão do IFBA em parceria com a SECTI. Essa usina tem fins de ensino e pesquisa e está desenvolvendo um curso profissionalizante de biodiesel. Há esperança, por parte dos atores, de que o PBSMR potencialize o empreendimento, incluindo-o no apoio à cadeia de mamona do biodiesel no Território e venha a fortalecer o complexo institucional concebido: usina esmagadora de Lapão, fábrica de produção e refino de óleo de mamona sob a gestão do IFBA e curso profissionalizante de biodiesel com apoio da UNEB.

Encontra-se em fase final de construção, prestes a ser inaugurado, um abatedouro de bovinos e caprinos, de abrangência regional, cujo proponente é a Prefeitura de Irecê. Falta definir a organização que deverá assumir a gestão desse empreendimento importante para a agricultura familiar do Território. O valor aproximado do empreendimento é de R\$ 1,5 milhão e foi financiado com recursos de emenda parlamentar e contrapartida da Prefeitura. Por fim, o município já recebeu patrulhas mecanizadas, implementos agrícolas, um caminhão e motocicletas.

No campus da UNEB, em Irecê, será iniciada a construção – ora em processo licitatório – de um centro de pesquisa e formação em educação do campo.

Em Ibititá, foi construída, em 2006, uma unidade de beneficiamento de frutas nativas com equipamentos para embalagens. A obra foi concluída, todavia, em que pesem a resolução do Colegiado Territorial e o disposto no termo de gestão, não está sendo gerida nem utilizada pelo grupo de mulheres da Associação Quilombola de Pedra Lisa. A unidade é utilizada por vários grupos, menos o da comunidade quilombola, à qual fora destinada, haja vista que a Prefeitura de Ibititá se recusa a permitir que a gestão do empreendimento fique sob responsabilidade da comunidade.

No ano de 2007, a Prefeitura de João Dourado recebeu um trator com implementos agrícolas e recursos financeiros para construção de garagem, buscando o fortalecimento da capacidade produtiva do município.

Registre-se que nesse mesmo ano, no município de Central, foi implantada uma fábrica de costura e bordados completamente equipada, que, no entanto, permanece

sem funcionamento até o presente, por falta de definição sobre qual cooperativa ou associação fará a gestão do empreendimento.

Em 2008, foi aprovado o projeto de construção do centro de beneficiamento e comercialização de pescado no município de Xique-Xique, contudo esta não deslançou porque a Prefeitura, proponente do projeto, não viabilizou a doação do terreno para implantação do empreendimento. Além disso, os pescadores vêm apresentando demandas de investimentos em equipamentos, estrutura e crédito, porém com pouco sucesso, em função, talvez, de seu reduzido poder de barganha.

É importante chamar a atenção para uma conclusão evidente: o Colegiado do Território de Irecê não aprovou, em todo o período 2007-2011, projetos estruturantes importantes, de caráter produtivo ou de infraestruturas sociais para os segmentos considerados de extrema pobreza. As únicas exceções são o empreendimento de frutas nativas para a comunidade quilombola de Pedra Lisa e o fornecimento de cisternas para captação de água destinada ao consumo e segurança alimentar, que faziam parte da Matriz do PTC, agora do PBSMR. No geral, os segmentos mais pobres foram contemplados, na política territorial, apenas com projetos transitórios e assistenciais, tais como distribuição de sementes, assistência técnica pontual etc.

Investimentos tais como a unidade esmagadora de mamona, em Lapão, e as máquinas de pré-limpeza de cereais, em Irecê, aparecem como aportes importantes para dotar o PRONAT de maior credibilidade no Território. Atualmente, empreendimentos como a usina de biodiesel, o centro de abastecimento da agricultura familiar, o abatedouro frigorífico e o centro de pesquisa de educação do campo, de Irecê, os veículos para transporte de carne e leite do complexo agroindustrial de Jussara, já em poder da COPERJ, todos em fase de conclusão e/ou implantação, são realizações consideradas fundamentais para a continuidade da política territorial, porquanto são motivadoras e portadoras de credibilidade para esta política diante dos atores sociais, dos políticos e da sociedade em geral. No entanto, não se pode ignorar a evidência de que grande parte desses empreendimentos apresenta sérios problemas administrativos e gerenciais, que representam desafios inadiáveis para a continuidade, a efetividade, e a legitimidade da política territorial.

Importa lembrar, ainda, que além dos projetos já mencionados a CODEVASF vem, desde o início da política de desenvolvimento territorial, executando vários projetos com aplicação de recursos orçamentários próprios em comum acordo com o Colegiado Territorial, tal como o Projeto Amanhã, que destinou R\$ 240 milhões para APL de caprino-ovinocultura, apicultura, bovinocultura, piscicultura, olericultura, fruticultura, bem como a implantação de uma estação experimental de piscicultura, no município de Xique-Xique, para criação e povoamento de alevinos para associações de pesca-

dores, fomentando a cadeia de piscicultura por meio de uma parceria que envolve o curso de Engenharia de Pesca da UNEB, a Bahia Pesca e a Prefeitura de Xique-Xique.

A mesma empresa também aplicou recursos do Projeto de Revitalização do São Francisco para obras de esgotamento sanitário e saneamento básico em municípios do Território, também em sintonia com demandas do Colegiado e para mais de cem sistemas simplificados de abastecimento de água nos municípios de Xique-Xique e Barra (pertencente ao Território Velho Chico, mas dentro da área de ação da gerência regional) e na recuperação de áreas degradadas nas bacias dos rios Verde e Jacaré.

No marco do PBSMR, foi anunciada a construção até 2014 de 750.000 cisternas de consumo, 6.000 sistemas simplificados de abastecimento de água, 150.000 cisternas de produção, o fornecimento de 20.000 kits para pequenos poços de irrigação e a construção de barragens.

Por fim, além do PRONAT, outras políticas foram apontadas pelas pessoas entrevistadas, como de maior incidência no Território. A política pública considerada mais importante é o Programa Bolsa Família, assim como é a política de saúde a que apresenta ainda debilidades no atendimento, especialmente das comunidades quilombolas. No campo da agricultura familiar, o PAA e o PNAE receberam relevante destaque, porquanto garantem a comercialização da produção familiar – milho, feijão, ovos, frutas e hortaliças – e os consequentes ganhos de renda. Foram, também, ressaltadas pelos atores sociais entrevistados: a relevância do PRONAF como política de financiamento para a agricultura familiar; e a dos Programas Água para Todos e Luz para Todos, no âmbito do Território.

A avaliação geral dos informantes é a de que o vasto *mix* de políticas públicas implementado na última década tem possibilitado a redução do número de pobres no Território de Irecê, embora ainda seja necessário intensificar e melhorar a qualidade de algumas ações, e ampliar o número de beneficiários.

### **2.3 A relação entre políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Território de Irecê**

A noção de governança aqui referenciada expressa a capacidade de administrar/conduzir os assuntos públicos de forma relativamente estável, mediante implementação de uma nova institucionalidade que propicie maior qualidade às relações entre governo e sociedade, tendo entre seus princípios a gestão social do desenvolvimento, a participação social e a negociação das decisões, a busca de consensos, a transparência e o controle social da ação governamental. A governança significa também o fortalecimento de instâncias democráticas em diferentes níveis de ação pública (municipal, territorial, regional).

Conforme depoimentos dos atores entrevistados, depois de um início de grande mobilização e entusiasmo com a criação do Colegiado e a implantação da política territorial, a partir de 2008/2009, o Colegiado Territorial de Irecê foi perdendo, por diversos motivos, a capacidade de governança, de gestão e controle social das políticas territoriais. Dentre os diversos motivos arrolados, dois foram apontados como particularmente responsáveis por essa perda da capacidade de agregação e de gerenciamento: os dois macroprogramas do governo federal implantados no Território nestes últimos três anos, o PTC e o PBSMR, e as divergências político-partidárias que se foram tornando mais evidentes nas discussões do Colegiado.

### 2.3.1 O PTC e o PBSMR

Representantes do Colegiado Territorial consideram que, de modo geral, o PTC não alcançou seus objetivos e metas, provavelmente porque faltou tempo de maturação para o programa ou porque o método de implementação não foi o mais adequado. O PTC anunciou a alocação de R\$ 163 milhões, e o governo do estado outros R\$ 58 milhões para o Território, mas grande parte desses recursos correspondia a programas já em fase de execução por intermédio dos diversos órgãos setoriais responsáveis (por exemplo, Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada, PRONAF etc). Ou seja, foram somados os recursos que já estavam sendo aplicados e os a aplicar, em cada um dos municípios que compõem o Território, e esse valor agregado foi anunciado como o montante de recursos a serem investidos no Território por um novo programa, o PTC.

Como não poderia deixar de ser, a forma como o Programa foi anunciado criou muitas expectativas e terminou frustrando-as. Os membros do Colegiado entenderam que as demandas territoriais seriam privilegiadas pelos investimentos do PTC e construíram uma proposta de matriz de ações através dos grupos de trabalho<sup>41</sup>. Essa proposta não foi considerada; “trouxeram a matriz deles” – como disse um ator entrevistado – que apareceu como imposta de cima para baixo; como um “balcão de ofertas verticalizado” – expressão utilizada por outro entrevistado. Além disso, foi criada também a expectativa de que o Colegiado “faria o controle social” das ações anunciadas pelo programa, mas até agora não houve esforço efetivo por parte do PTC para enfrentar as condições concretas necessárias para que esse “controle social” possa ser encarado; “o colegiado não sabe nada do território de cidadania” foi uma frase dura utilizada por um membro do Colegiado, mas que não parece muito distante da realidade.

As políticas “chegaram” nos municípios como tradicionalmente acontecia. O PTC possibilitou às prefeituras o acesso a máquinas, equipamentos e recursos que já estavam previstos e orçados nos respectivos ministérios, mas não forneceu as mínimas condi-

41 As planilhas das propostas de prioridades para o PTC feitas pelo Colegiado estão na Tabela 9 do Anexo 1.

ções para o monitoramento dos investimentos pelo Colegiado e, no que diz respeito à promoção do empoderamento social, do conhecimento e da gestão das políticas, foi considerado uma involução se comparado com o PRONAT, pois contribuiu para o arrefecimento da política, da mobilização e da valorização da dinâmica do Colegiado<sup>42</sup>.

Não foi possível perceber uma relação direta entre a estratégia territorial e a política de combate à pobreza. Aparentemente, PTC e PBSMR trazem, tanto implicitamente como na prática, um retorno à “municipalização” no tocante à implementação das políticas, não propiciando condições para que as ações assumidas pelas prefeituras sejam monitoradas pelos Colegiados, o que pode vir a reforçar os problemas culturais e de tradição política que a criação da institucionalidade e da política territorial tentou combater. Conquanto tenha o PTC exigido qualificação do Colegiado para organizar as oficinas e problematizar a matriz de investimentos, na visão dos atores da sociedade civil entrevistados, essa “intenção” não foi muito além da divulgação e da publicização das ações do governo.

O descolamento do PTC do Colegiado Territorial obviamente refletiu na execução do PTDRS, porquanto, dada sua importância política, o Colegiado viu-se compelido a suspender o debate sobre o Plano Territorial e sobre a articulação dos arranjos e parcerias institucionais que viabilizassem a pertinente execução, a fim de acompanhar a aplicação dos recursos do Território da Cidadania.

O PTC “trouxe” para o Território um conjunto de programas que não considerou o esforço realizado pelos atores na formulação do PTDRS. Por conta disso, o Colegiado se sentiu desestimulado, sem poder influir, de alguma forma, na definição de projetos e na alocação de recursos, enfim, sem poder nem mesmo utilizar o PTDRS nem os projetos priorizados no PPA-P 2007-2011 como ferramentas técnicas e políticas de planejamento e investimento. O Colegiado viu-se, assim, diante da atribuição de tão-somente controlar e monitorar as políticas e programas (papel consultivo), porém sem condições operacionais e institucionais para dar conta desse novo desafio.

A chegada do PBSMR trouxe nova expectativa, provavelmente menor em função da experiência com o PTC, em relação à possibilidade de articular as diversas organizações do poder público e da sociedade civil em prol da continuidade da política territorial, agora com uma ênfase especial no enfrentamento da pobreza extrema no Território, num momento (2011) em que os efeitos da paralisia da SDT/MDA já estavam se tornando mais visíveis.

**42** Hoje, por exemplo, todas as ações e investimentos voltados para remediar os efeitos da seca que assola o Território e o semiárido em geral, são tratados diretamente com as prefeituras, evitando-se sua discussão e respectivo controle social no âmbito do Colegiado.

O PBSMR foi apresentado no Território em outubro de 2011, junto com o Programa Viver Melhor Rural do governo do estado. Conforme relato dos entrevistados, o programa foi anunciado como mais uma iniciativa de articulação de políticas públicas no Território, que considera em parte a existência do Colegiado, incorporando-o na sua formulação, porém deixando-o de fora no tocante à implementação de suas ações estratégicas. Neste sentido é visto como semelhante ao PTC, juntando ações e políticas já em processo de implantação nos municípios e agrupando-as em um programa específico, com foco na população em situação de extrema pobreza.

Um dos resultados da oficina de lançamento do PBSMR foi a criação de uma comissão de monitoramento dentro da institucionalidade do Colegiado, iniciativa que, não teve continuidade e as reuniões previstas terminaram não ocorrendo.

Conforme anteriormente assinalado, o PBSMR tem como objetivo principal incorporar ao sistema produtivo as famílias de agricultores em situação de extrema pobreza para ajudá-las a superar essa condição por meio da inclusão produtiva e social, gerando renda, consumo e cidadania. As equipes de ATER são responsáveis por auxiliar tais famílias a desenvolverem atividades que ampliem a segurança alimentar e a geração de renda, contemplando a participação de jovens e mulheres.

Assim, são realizadas as atividades previstas na chamada pública, buscando induzir: i) o acesso das famílias aos instrumentos específicos que o PBSM oferece para esse público – diagnóstico, projeto de estruturação produtiva, sementes, fomento, orientações técnicas individuais e coletivas, sistema de acompanhamento; e ii) organizar e sistematizar informações e encaminhar demandas para acesso das famílias a outras políticas públicas de caráter universal – educação, saúde, saneamento – e de transferência de renda – Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada, Aposentadoria Rural.

Por se tratar de ação específica do MDA para o PBSMR, as atividades de ATER, sobretudo no que tange à inclusão produtiva deveriam estabelecer, no Território de Irecê, uma articulação sinérgica com o trabalho desenvolvido pelas Bases de Serviços de Apoio à Comercialização, estratégia do MDA em parceria com o governo do estado da Bahia. A Base é uma institucionalidade que presta um ou mais tipos de serviços de apoio aos processos organizativos, produtivos e comerciais aos empreendimentos da agricultura familiar e da economia solidária.

No Território de Irecê foi contratado um técnico, durante sete meses, no ano de 2010, para realizar reuniões, diagnósticos e análises das principais cadeias produtivas. Foi elaborado um Plano de Trabalho, sem grande conhecimento do Colegiado Territorial, que compreendia:

- a) mobilizar, incentivar e assessorar os empreendimentos da agricultura familiar para acesso e gestão do PAA e PNAE;
- b) assessorar os empreendimentos familiares com recursos financiados pelo PROINF;
- c) diagnosticar empreendimentos que trabalham com a cadeia produtiva da horticultura de forma agroecológica e elaborar seus Planos de Produção de Negócios e Comercialização;
- d) apoiar feiras de produtos orgânicos nos municípios de Lapão, Central e Uibaí; e
- e) capacitar lideranças das Redes Abelhas e Sabor Natural do Sertão.

Entretanto, mesmo com a disponibilização do técnico, poucas dessas metas foram alcançadas. Tudo indica que a integração entre a ATER para o PBSMR e a Base de Serviços dificilmente virá a acontecer no Território de Irecê, pois esta, como ação consistente e continuada do MDA, sequer conseguiu se implantar. As principais ações na área de comercialização – venda dos produtos da agricultura familiar para os mercados institucionais (PAA e PNAE) – são viabilizadas pelas redes de organizações da sociedade civil.

Atualmente está em curso no Território, como ação específica do PBSMR, o projeto de ATER que atinge seus 20 municípios, direcionado para populações que trabalham e vivem no campo com renda familiar igual ou inferior a R\$ 70 *per capita*. Quinze desses municípios estão sob a responsabilidade da EBDA e os outros cinco da COOTEBA. Segundo alguns entrevistados, nem todas as famílias selecionadas em Brasília através do CadÚnico são as que mais necessitam do recurso de fomento (R\$ 2.400,00) disponibilizado pelo projeto de ATER do PBSMR no Território.

A implementação da experiência de ATER deixa muito a desejar, comentam alguns dos atores entrevistados. Avaliam que os projetos dificilmente serão concluídos no prazo de 18 meses, determinado pela chamada pública, principalmente nas atuais condições de enorme estiagem no semiárido, de modo que provavelmente a efetividade de sua execução será muito reduzida. Ademais, segundo esses atores, a concepção metodológica utilizada não se adapta às características das populações que em princípio pretende atingir. São pouquíssimas as famílias negras/quilombolas incluídas na chamada do PBSMR feita pela EBDA<sup>43</sup>.

Observam-se contradições entre os objetivos – “inclusão produtiva”/empreendimentos – e os requisitos burocráticos necessários à participação da população em

**43** 70% dos pobres do Território estão nas comunidades negras. No entanto, a chamada de ATER do PBSMR não privilegiou essas comunidades.



situação de pobreza nos projetos, como, por exemplo, exigência de documentos que comprovem a propriedade da terra, licenças ambientais para implantação de projetos, etc. Nem todas as comunidades quilombolas e de pescadores/ribeirinhos possuem tais documentos.

Assim, as normas do PBSMR dificultam a participação da população que deseja atingir. Isso traz à tona as inconsistências técnicas que permeiam a elaboração desses programas, distantes da realidade das populações em situação de miséria, de analfabetismo e com mínimas condições de saúde. Ademais, a lógica produtivista da proposta de ATER embutida no PBSMR pode desativar as experiências participativas, processuais e de médio prazo que vêm sendo desenvolvidas por ONGs no Território.

Outras ações do PBSMR estão sendo realizadas pelo Consórcio Público do Território, que assinou um convênio com o MDS para atender 1.600 famílias em situação de pobreza em sete municípios<sup>44</sup>. Esta é dirigida a famílias em situação de extrema pobreza – que têm somente a terra, pouca infraestrutura produtiva, baixo nível de investimento e optam pela cisterna para produção de hortas para o próprio consumo – e, também, àquelas que, já possuindo uma pequena criação de animais e experiência em práticas de agricultura, optam pelas matrizes para fortalecer o sistema produtivo já existente.

O convênio não prevê recursos para contratação de equipes técnicas, por isto o projeto priorizou famílias que já dispõem de algum tipo de assistência, buscando a integração entre o projeto do Consórcio com investimentos e outros projetos de ATER existentes no Território, no caso, o do fomento da PBSMR.

Uma comissão de acompanhamento do PBSMR e do Programa Vida Melhor do governo do estado foi criada, por decreto municipal, buscando a integração das ações desses programas com as de várias secretarias municipais (Saúde, Assistência Social, Educação). Essas ações são independentes do Colegiado Territorial, pois se trata de transferências diretas para os municípios e, portanto a dinâmica é essencialmente local e municipal, significando um novo fortalecimento da “abordagem” municipal, sem participação da sociedade civil. No caso de Irecê, o Consórcio de Prefeitos reuniu-se com as associações e esclareceu os critérios de seleção das famílias que poderiam participar do projeto de cisternas.

O exercício territorial realizado até agora ajudou a “revelar” identidades territoriais preexistentes e a consolidar a identidade coletiva. Mas teve de conviver com outros

**44** Projeto “Água para Produzir: Cisternas de produção e Barreiros Trincheira no Território de Irecê”, que pretende investir em captação de água de chuva por meio de cisternas de 50.000 l com 3 sistemas de produção; quintais produtivos e hortas; cisternas e criação animal (infraestrutura, matrizes e quintais forrageiros) e barreiros para criação de animais.

programas do governo federal que enfraqueceram as construções políticas de participação e de empoderamento social. Mesmo em se tratando da continuidade de governos de um mesmo partido, há diferenças de concepção, prioridades e de gestão entre o PRONAT e o PTC e agora o PBSMR. Na transição entre os diferentes programas federais sobre os quais incide a política territorial, a imobilidade e a falta de rumos da SDT/MDA, desde 2011, afeta negativamente as condições de atuação do Colegiado e de manutenção da política territorial.

Uma questão relevante, ainda não definida, diz respeito à importância relativa que o MDA vai atribuir ao PRONAT e ao PBSMR: em que medida o primeiro será, na prática, absorvido pelo segundo, ou se, como ressalta o discurso oficial, ambos serão fortalecidos e articulados na política ministerial.

Não existe clareza, também, acerca das características que assumirá a retomada do PTC pela Casa Civil da Presidência, depois do limbo em que foi colocado após a mudança de governo em Brasília. Um elemento que distingue o PBSMR do PTC é o seu foco, mais voltado para populações específicas – os setores de extrema pobreza – enquanto o PTC aponta a conquista da cidadania como uma das estratégias de enfrentamento da pobreza rural. Da forma como foram concebidos e implementados, no estilo de políticas de “cima para baixo”, correm o risco de ser “desmobilizadores” da sociedade civil, haja vista que não oferecem, pelo menos até agora, quaisquer instrumentos ou mecanismos que fortaleçam seu papel como “ator da política”, no que diz respeito ao efetivo envolvimento no controle social de suas ações e na eventual correção de rumos das próprias políticas.

Executada por intermédio do PRONAT, a política de desenvolvimento territorial buscou outro nível de integração com os municípios. Consequência de um longo período de pesquisa e de reflexão crítica sobre a experiência do PRONAF Infraestrutura e Serviços, a abordagem territorial partiu da perspectiva de que os municípios significavam escalas reduzidas e insuficientes para operar políticas e recursos voltados para o desenvolvimento rural. Muitos gestores públicos municipais foram, inicialmente, resistentes ao PRONAT, porque viam nele um avanço sobre suas tradicionais cotas de poder. Aproximaram-se da territorialidade com o PTC, que recolocava os municípios no papel de interlocutores privilegiados da política e introduzia a paridade de representação nos órgãos colegiados.

Neste contexto, então, a questão que se coloca é qual o papel do Colegiado Territorial no processo de democratização e de gestão das políticas públicas. A construção desse papel e o debate que o circunda ainda não estão concluídos. A experiência é ainda muito recente, embora um acúmulo importante de experiências territoriais, em todo o país, já permita um mapeamento dos desafios a serem enfrentados.

A continuidade da política territorial esbarra, sem dúvida, nas limitações dos atores participantes do Colegiado para repensar o conceito de rural – levando em conta a heterogeneidade de interesses, a situação econômica e a visibilidade política dos grupos sociais que fazem parte do território – e para propor ou aceitar alternativas mais efetivas de gestão das políticas.

Mas esbarra, também, na existência de orçamentos reduzidos e de políticas e programas territoriais que constroem ainda mais as restritas capacidades operativas dos Colegiados. Sem esquecer que a política foi pensada e executada por uma Secretaria, a SDT/MDA, com poucos recursos políticos e orçamentários na estrutura do governo federal. Despertou, certamente, grandes expectativas de mobilização e politização, mas com restritas condições materiais e logísticas de realização, não chegou a se constituir como política de governo.

### *2.3.2 Os impasses atuais no Colegiado Territorial*

Outra razão destacada pelos atores do Colegiado para entender a diminuição do ritmo e da dinâmica da política territorial está vinculada à politização/partidarização das discussões e dos debates.

Para muitos, depois da qualificação do PTDRS aconteceu uma diminuição no ritmo e na frequência de reuniões do Colegiado. A questão político-partidária teria “contaminado” a gestão territorial, fazendo com que se mudasse o foco do trabalho e se “misturasse” o projeto territorial com os projetos e as adesões políticas de indivíduos e de organizações.

Conforme depoimentos, a política territorial não estaria mais agregando atores e organizações, pelo contrário, estaria dividindo-os. A consequência disto teria sido o esvaziamento e o enfraquecimento do Colegiado, incapacitando-o para levar adiante o exercício cotidiano e coletivo de construção do Território.

No entanto, sem pretender desconsiderar estas leituras, é preciso reconhecer que o Colegiado sempre foi um lugar de atrito e de disputa política. O PRONAT significou, em seu início, a existência de um projeto territorial compartilhado pela maioria, apesar da existência de interesses e de especificidades diversas entre os membros do Colegiado. No entanto, o desenrolar do processo político no estado da Bahia abriu novos espaços a serem ocupados pelas lideranças de diferentes organizações, inclusive através das eleições municipais e estaduais, acentuando as diferenças partidárias antes atenuadas, o que obviamente repercutiu no Colegiado, intensificando em vez de diminuir as divergências existentes.

Progressivamente, os interesses políticos ligados ao governo estadual passaram a influenciar a dinâmica do Colegiado, mesmo porque, a partir de 2007, foi criada

uma institucionalidade territorial adaptada ao planejamento do governo estadual. Por exemplo, os projetos de cisternas que o CAA e a ASA conveniaram com a SEDES, mesmo tendo fortes aderências com o PTDRS, não foram debatidos no Colegiado ou pelo menos não o foram com a transparência com que se fazia anteriormente.

Ao facilitar esses contatos para algumas instituições em particular, este comportamento expôs o Colegiado a críticas de que se transformou em campo de defesa das ações do governo que financiou essas entidades. Assim, aparentemente, houve uma apropriação das possibilidades de acesso a programas e recursos governamentais. Mesmo as ações de ATER da EBDA no PBSMR tampouco foram divulgadas ou socializadas no Colegiado.

Para o CAA foi importante participar e apoiar a política de abordagem territorial em Irecê, inclusive remunerando, com recursos dos seus projetos com a cooperação internacional, os salários das articuladoras territoriais, porquanto isto permitiu que a entidade ganhasse prestígio, se projetasse estadual e nacionalmente e pudesse disputar recursos públicos e executar políticas públicas afirmando outras metodologias e enfoques pedagógicos.

Os momentos pré-eleitorais e as disputas políticas locais com a sociedade civil tiveram influência, sem dúvida, no funcionamento do Colegiado. A maior parte das prefeituras do Território está em poder de grupos políticos que fazem oposição aos governos estadual e federal e que resistem à participação social e à construção da política. As disputas locais que acontecem a cada dois anos repercutem diretamente no Colegiado, gerando relações de cooperação ou de conflito.

Quando se trata de eleições federais e até mesmo estaduais, os momentos de disputa são mais reduzidos no tempo, não se prolongando muito além do fim da eleição. Já as disputas locais/municipais são mais duradouras. As referências são imediatas, dizem respeito a vereadores, prefeitos, sindicatos, partidos políticos que nem sempre seguem as mesmas configurações ou alianças estaduais e nacionais. E tudo isso tem seus reflexos no Colegiado, o que, a depender das conjunturas, pode levar a disputas mais ou menos exacerbadas. Some-se a isso a particularidade de Irecê, como cidade polo, onde se concentram as disputas dos municípios da microrregião. A disputa política é municipal e regional ao mesmo tempo. A dinâmica regional é muito forte; as rádios são regionais, a maioria das sedes dos órgãos públicos está em Irecê, as principais lojas, comércios, equipamentos de saúde e educação estão na cidade.

Os atores entrevistados, de modo geral, estão cientes dessa conjuntura e a mencionam. Para muitos, talvez seja o momento de desenhar outra forma de gestão do Colegiado, mais coletiva, mais rotativa, não tão centralizada em certas organizações e

identificada com determinadas pessoas. Ao repensar a continuidade da política territorial, há que se refletir acerca da oportunidade de se conceber um novo modelo de gestão para o CODETER.

### 2.3.3 *Os Consórcios Públicos Territoriais*

Neste cenário de aparente fortalecimento dos municípios, surgiu uma institucionalidade que poderia, eventualmente, facilitar a operacionalização da política territorial – os Consórcios Públicos.

Na Bahia, já está em curso uma aproximação entre o governo – por meio da SEPLAN – a CET e alguns Colegiados Territoriais a fim de colocar na agenda de discussão o Consórcio Público como parceiro efetivo do Colegiado, com vistas a ajudar na viabilização da política territorial. O tema é evidentemente polêmico: há quem julgue que esta é a saída para maior efetividade da política territorial e há quem avalie que os consórcios levarão à progressiva marginalização do Colegiado, com o conseqüente enfraquecimento das organizações da sociedade civil frente aos prefeitos.

Em alguns Territórios, o tema do Consórcio surgiu dentro do Colegiado, como em Sisal e Portal do Sertão, sensibilizando os prefeitos e outros gestores públicos e movimentos sociais.

No Território de Irecê não foi bem assim, pois não houve consultas à sociedade civil nem ao Colegiado Territorial. O Consórcio formou-se a partir das exigências do Ministério Público que, por questões ambientais e de saúde pública, instou as prefeituras a se articularem para construir aterros sanitários e instalações/equipamentos de abate de animais<sup>45</sup>.

Os que consideram relevante a existência do Consórcio Público argumentam que este pode constituir-se em instrumento adequado para fortalecer e operacionalizar a política de desenvolvimento territorial, tendo claro que o Consórcio não é o Colegiado, nem pretende substituí-lo. O Colegiado, por sua vez, é considerado um ambiente de articulação política, de debate e de discussão, não possuindo formato institucional que o habilite à execução de programas e projetos territoriais. Nesta perspectiva, a tensão anteriormente mencionada, existente entre as dimensões de democratização e de gestão dentro do Colegiado, é resolvida por sua separação institucional: o Colegiado assume a dimensão de democratização e o Consórcio a de gestão da política territorial.

**45** Dos 21 municípios que integram o Consórcio (Brotas de Macaúbas faz parte do Consórcio, mas não do Território), 12 ratificaram o seu protocolo de intenções. Note-se que, consoante apontado por entrevistados, o Consórcio Público do Território de Irecê contratou com o MDS um projeto no valor de cerca de R\$ 15 milhões, importância superior ao montante de recursos que o Território captou através do PROINF em dez anos (cerca de R\$ 11 milhões). Obviamente, isso tem um efeito demonstrativo importante que certamente influenciará o debate já em curso acerca da relação Consórcio Público-Colegiado na política territorial.

O Consórcio, por sua engenharia institucional, agrupa entes federativos cooperados, tem alcance territorial e pode: celebrar convênios, captar e gerir recursos financeiros e técnicos para viabilizar projetos e investimentos. É regulamentado por um marco jurídico que o Colegiado não tem e supera o vazio normativo existente na figura do *território*, que não existe constitucionalmente.

A Lei dos Consórcios admite a participação de representantes da sociedade civil em seus órgãos colegiados, exceto na Assembleia Geral – formada pelos entes consorciados. Dessa forma, a SEPLAN vem sugerindo a criação do Conselho Consultivo do Consórcio, como espaço de diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada, com as atribuições, dentre outras, de proceder ao monitoramento e à avaliação da execução dos planos relativos à gestão do território, habitação, regularização fundiária, desenvolvimento rural, meio ambiente, cultura e dos serviços públicos.

A composição do Conselho Consultivo teria a participação exclusiva de representantes da sociedade civil, devendo contemplar, pelo menos, os seguintes segmentos: movimentos sociais, populares e de moradores; trabalhadores, representados por suas entidades sindicais; empresários, por suas entidades de classe; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e ONGs, o que equivale a dizer que a composição do Conselho Consultivo do Consórcio pode vir – ou não – a ser a mesma dos atuais Colegiados, porquanto a lei não determina que ele incorpore todas as representações da sociedade civil integrantes dos Colegiados Territoriais. Isso vai depender de negociações, pactos e acordos entre prefeitos, sociedade civil e o Colegiado.

O Consórcio de Irecê tem registrado avanços importantes nessa discussão, no sentido de já pensar algumas instituições da sociedade civil – sindicatos, associações comunitárias e empresariais, ONGs, órgãos de classe – que hoje participam do Colegiado Territorial.

## **Considerações finais**

O capítulo teve por objetivo atualizar e sistematizar os principais instrumentos que possibilitaram a implementação da política de desenvolvimento territorial, em particular do PRONAT e do PTC e suas interfaces, convergências e conflitos com o PBSMR no Território de Cidadania de Irecê.

Para tanto, foi feita uma rápida caracterização socioeconômica do Território, bem como uma análise das peculiares condições nas quais a política de desenvolvimento territorial vem se processando na Bahia, chamando a atenção para o importante papel da CET e, a partir de 2007, do governo do estado, na construção da estratégia de abordagem territorial. Também houve uma preocupação especial em mergulhar na

trajetória, na dinâmica de funcionamento e no contexto institucional do Colegiado Territorial, seus ganhos, impasses e desafios.

De modo geral, pode-se dizer que a política de desenvolvimento territorial adotada em 2003, em substituição ao PRONAF Infraestrutura e Serviços, e a institucionalidade territorial que lhe deu suporte representaram considerável inovação institucional e política em relação ao exercício de políticas públicas para os setores não patronais do meio rural, tradicionalmente adotadas na Bahia.

O Colegiado Territorial agregou, em sua composição paritária, atores oriundos da sociedade civil e dos movimentos sociais representantes da agricultura familiar e da luta pela terra, quilombolas e pescadores – em menor medida – assim como órgãos e agências do poder público federal, estadual e municipal, respeitando os requisitos e normas do ritual democrático e participativo.

Os recursos técnicos, logísticos e financeiros disponibilizados pela SDT e pelo governo do Estado da Bahia constituíram uma importante alavanca para o fortalecimento do desenvolvimento territorial, materializado, entre outros instrumentos, pelo PTDRS, que foi ganhando complexidade e qualidade crescentes nos sucessivos momentos de sua requalificação, incentivando processos de construção técnica e política menos hierarquizados e com ênfase na participação da sociedade civil.

No entanto, o fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil terminou empoderando atores sociais que já possuíam os maiores ativos políticos e sociais, propiciando-lhes acesso privilegiado aos recursos financeiros e simbólicos disponibilizados pela política de desenvolvimento territorial. Isto é visível na escolha dos projetos financiados pelo PROINF, os quais favoreceram quase que exclusivamente os agricultores familiares. A constatação da ausência de segmentos como quilombolas, assentados, pescadores e ribeirinhos, que se enquadram entre os mais pobres do Território, é um alerta para o desafio inadiável a ser enfrentado pela continuidade da política territorial.

É perceptível também a presença menos efetiva dos atores do estado no Colegiado Territorial, com reflexos sobre uma menor articulação das políticas públicas no Território, bem como sobre os problemas encontrados tanto na gestão da política territorial, como na dos empreendimentos territoriais aprovados e implementados, parcial ou integralmente. É possível que o maior protagonismo dos representantes da sociedade civil tenha inibido essa participação. Mas é provável também que os atores estatais não estejam tecnicamente preparados para executar a política territorial, ou que, em muitos casos, não tenham interesse num envolvimento mais orgânico com ela, dada a sua relativa marginalidade no aparato estatal estadual e federal.

Observou-se, ainda, mais recentemente, a transposição para o Colegiado – sem quaisquer mediações – de conflitos e inimizades construídos em outras arenas, muitas vezes de caráter político-partidário. Por outro lado, ainda persistem, em alguns gestores públicos, a insatisfação e o constrangimento de terem de debater e/ou submeter seus argumentos, técnicos ou políticos, a processos, instâncias decisórias e atores sociais nos quais não reconhecem a necessária competência institucional nem capacidade técnico-operacional para tanto.

A insuficiente articulação de políticas públicas no Território ainda constitui um desafio. Apesar da declamada integração e diálogo de políticas públicas do PTC e do PBSMR, continua existindo no Território a setorialização e a sobreposição de políticas e de ações governamentais, embora se perceba o esforço, sobretudo do governo estadual, para mediar a relação entre o Colegiado e as prefeituras. A visibilidade na execução de projetos que o Consórcio Público de Irecê vem ganhando pode ser um exemplo desta afirmação.

Apesar dos problemas endógenos existentes no Colegiado e na política territorial, a carência de uma cultura institucional, administrativa, jurídica e política do Estado brasileiro que favoreça a interação e a interface “na ponta” de políticas, programas e projetos tem grande parcela de responsabilidade pelos constrangimentos a que se vê exposta a proposta de desenvolvimento territorial e o próprio Colegiado.

Em termos da territorialidade estadual, os espaços institucionais mais apropriados para o debate, a formulação e a proposição de políticas públicas territoriais para o universo rural e da agricultura familiar – fundiária, crédito, assistência técnica, dentre outras – são o CEDRS e o CEDETER, embora sua prática ainda esteja presa a formalismos administrativos e ao ritmo da máquina pública. Não obstante, o CEDETER, mesmo criado há dois anos, vem investindo na articulação das secretarias do governo do estado para consolidar a abordagem territorial e o Programa Territórios de Identidade, construindo outros instrumentos tais como o CAPP e os ATD, e buscando contar com o apoio e o envolvimento de outras instâncias governamentais.



## ANEXO

Figura 2.1 - Mapa do Território de Irecê



**Tabela 2.1 – Território Irecê – Bahia - População Total, Urbana e Rural e Percentual de População Urbana e Rural**

Município	População em 2000						População em 2010						Variação 2000-2010 em %		Área Km <sup>2</sup>
	Total	Urbana	%	Rural	%	Total	Urbana	%	Rural	%	Urbana	Rural			
America Dourada	15.959	10.148	63,59	5.811	36,41	15.961	10.832	67,87	5.129	32,13	6,74	-11,74	839,30		
Barra do Mendes	13.610	5.579	40,99	8.031	59,01	13.987	6.256	44,73	7.731	55,27	12,13	-3,74	1540,60		
Barro Alto	12.098	5.176	42,78	6.922	57,22	13.612	6.712	49,31	6.900	50,69	29,68	-0,32	416,70		
Cafarnaum	16.059	9.209	57,34	6.850	42,66	17.209	10.563	61,38	6.646	38,62	14,70	-2,98	675,40		
Canarana	21.665	9.755	45,03	11.910	54,97	24.067	11.455	47,6	12.612	52,4	17,43	5,89	576,40		
Central	16.792	7.637	45,48	9.155	54,52	17.013	8.157	47,95	8.856	52,05	6,81	-3,27	602,40		
Genio do Ouro	10.173	4.902	48,19	5.271	51,81	10.622	5.350	50,37	5.272	49,63	9,14	0,02	3700,10		
Ibipeba	15.362	9.282	60,42	6.080	39,58	17.008	10.049	59,08	6.959	40,92	8,26	14,46	1383,70		
Ibitita	17.905	8.060	45,02	9.845	54,98	17.840	8.338	46,74	9.502	53,26	3,45	-3,48	624,10		
Ipupiara	8.541	5.184	60,70	3.357	39,30	9.285	5.979	64,39	3.306	35,61	15,34	-1,52	1061,20		
Irecê	57.436	53.143	92,53	4.293	7,47	66.181	61.019	92,20	5.162	7,8	14,82	20,24	319,00		
Itequacu da Bahia	11.309	1.987	17,57	9.322	82,43	13.209	2.598	19,67	10.611	80,33	30,75	13,83	4451,20		

João Dourado	18.967	11.441	60,32	7.526	39,68	22.549	13.569	60,18	8.980	39,82	18,60	19,32	914,90
Jussara	15.339	9.865	64,31	5.474	35,69	15.052	10.052	66,78	5.000	33,22	1,90	-8,66	948,60
Lapão	24.727	9.222	37,30	15.505	62,70	25.646	10.050	39,19	15.596	60,81	8,98	0,59	602,40
Mulungu do Morro	15.119	6.159	40,74	8.960	59,26	12.249	5.919	48,32	6.330	51,68	-3,90	-29,35	566,00
Presidente Dutra	13.730	7.659	55,78	6.071	44,22	13.750	9.056	65,86	4.694	34,14	18,24	-22,68	163,60
São Gabriel	18.412	9.811	53,29	8.601	46,71	18.427	10.494	56,95	7.933	43,05	6,96	-7,77	1199,50
Ulbaí	13.614	7.880	57,88	5.734	42,12	13.625	8.311	61,00	5.314	39,00	5,47	-7,32	551,00
Xique-Xique	44.718	31.565	70,59	13.153	29,41	45.536	32.541	71,46	12.995	28,54	3,09	-1,20	5502,30
Total Território	381.535	223.664	58,62	157.871	41,38	402.828	247.300	61,39	155.528	38,61	10,57	-1,48	26638,40
Bahia	13.070.250	8.772.348	67,12	4.297.902	32,88	14.016.906	10.102.476	72,07	3.914.430	27,93	15,16	-8,92	564830,86
Nordeste	47.741.711	32.975.425	69,07	14.766.286	30,93	53.081.950	38.821.246	73,13	14.260.704	26,87	17,73	-3,42	1.554.387,7
Brasil	169.799.170	137.953.959	81,25	31.845.211	18,75	190.755.799	160.925.792	84,36	29.830.007	15,64	16,65	-6,33	8515692,27

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010.

Referência: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 6 de abril 2012.

**Tabela 2.2 -Território Irecê – Bahia - Estabelecimentos, Área e Percentuais de Agricultura Familiar e Patronal**

Município	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não familiar			
	Qtd	%	Qtd	%	Área	%	Área	%	Qtd	Área
AMERICA DOURADA	1.535	90,08	169	9,92	38.335	54,57	31.919	45,43	1.704	70.254
BARRA DO MENDES	1.772	89,72	203	10,28	21.793	59,06	15.108	40,94	1.975	36.900
BARRO ALTO	2.306	94,78	127	5,22	25.624	77,43	7.469	22,57	2.433	33.093
CAFARNAUM	2.061	90,00	229	10,00	33.567	64,35	18.596	35,65	2.290	52.162
CANARANA	3.406	93,44	239	6,56	38.823	77,60	11.209	22,40	3.645	50.032
CENTRAL	2.232	92,12	191	7,88	26.021	72,40	9.917	27,60	2.423	53.938
GENTIO DO OURO	1.496	93,50	104	6,50	22.071	64,48	12.156	35,52	1.600	34.227
IBIPEBA	1.893	85,69	316	14,31	30.681	45,05	37.429	54,95	2.209	68.110
IBITITA	3.819	93,28	275	6,72	35.704	79,03	9.476	20,97	4.094	45.180
IPIUPIARA	1.435	95,22	72	4,78	26.934	85,25	4.660	14,75	1.507	31.594
IRECE	765	87,57	129	14,43	12.118	52,89	10.793	47,11	894	22.911
ITAGUAÇU DA BAHIA	1.587	90,32	170	9,68	35.196	10,30	306.465	89,70	1.757	341.661
JOÃO DOURADO	1.143	78,50	313	21,50	25.606	52,79	22.901	47,21	1.456	48.508
JUSSARA	2.245	93,23	163	6,77	30.107	60,34	19.791	39,66	2.408	49.899
LAPÃO	1.780	94,53	103	5,47	23.665	78,35	6.540	21,65	1.883	30.205
MOLUNGU DO MORRO	1.977	87,40	285	12,60	16.836	58,56	11.916	41,44	2.262	28.752
PRESIDENTE DUTRA	1.463	88,94	182	11,06	9.171	80,99	2.152	19,01	1.645	11.324
SÃO GABRIEL	2.975	94,65	168	5,35	42.885	62,31	25.945	37,69	3.143	68.829
UIBAI	2.558	95,81	112	4,19	17.661	73,55	6.351	26,35	2.670	24.012
XIQUE-XIQUE	2.563	90,98	254	9,02	37.753	30,39	86.473	69,61	2.817	124.226
Total Território	41.011	91,51	3.804	8,49	550.551	45,58	657.266	54,42	44.815	1.207.817
Bahia	665.831	87,43	95.697	12,57	9.995.563	34,12	19.224.996	65,88	761.528	29.180.559
Nordeste	2.187.295	89,13	266.711	10,87	28.332.599	37,48	47.261.842	62,52	2.454.006	25.594.442
Brasil	4.367.902	84,40	807.587	15,60	80.250.453	24,32	249.690.940	75,68	5.175.489	329.941.393

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010.

Referência: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 06 de abril 2012.

**Tabela 2.3 - Território Irecê – Bahia - Estabelecimentos Agropecuários e Grupos de Área Total**

Município	Total	Produtor sem área		Até 10ha		De 10 a 50ha		De 50 a 100ha		De 100 a 500ha		Mais de 500ha	
		Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%
AMERICA DOURADA	1.704	2	0,12	699	41,04	703	41,25	157	9,21	131	7,69	12	0,71
BARRA DO MENDES	1.975	-	-	1.348	68,26	505	25,57	76	3,85	43	2,18	3	0,15
BARRO ALTO	2.433	4	0,16	1.782	73,24	535	21,98	65	2,67	42	1,73	5	0,20
CAFARNAUM	2.290	10	0,44	1.325	57,86	768	33,53	110	4,80	72	3,14	5	0,21
CANARANA	3.645	8	0,22	2.538	69,62	926	25,40	116	3,18	52	1,42	5	0,14
CENTRAL	2.423	19	0,78	1.737	71,68	539	22,25	76	3,14	48	1,98	4	0,16
GENTIO DO OURO	1.600	2	0,13	964	60,25	519	32,44	83	5,19	28	1,75	4	0,25
IBIPEBA	2.209	1	0,05	1.484	67,18	528	23,90	82	3,71	96	4,35	18	0,82
IBITITA	4.094	9	0,22	3.115	76,08	817	19,96	96	2,34	55	1,34	2	0,05
IPUPIARA	1.507	3	0,20	841	55,81	499	33,11	100	6,64	63	4,18	1	0,07
IRECE	894	10	1,12	509	56,93	274	30,65	49	5,48	48	5,37	4	0,45
ITAGUAÇU DA BAHIA	1.757	7	0,40	843	47,96	634	36,08	104	5,92	99	5,64	70	3,99

JOÃO DOURADO	1.456	2	0,14	796	54,67	469	32,21	91	6,25	86	5,91	12	0,83
JUSSARA	2.408	1	0,04	1.676	69,60	564	23,42	83	3,45	79	3,28	5	0,20
LAPÃO	1.883	1	0,05	1.241	65,91	524	27,82	74	3,93	40	2,12	3	0,16
MOLINGU DO MORRO	2.262	1	0,04	1.890	83,56	285	12,60	42	1,86	37	1,64	7	0,31
PRESIDENTE DUITRA	1.645	26	1,58	1.336	81,23	264	16,05	12	0,73	7	0,43	-	-
SÃO GABRIEL	3.143	-	-	2.005	63,79	922	29,33	121	3,85	79	2,51	16	0,51
UIBAI	2.670	-	-	2.254	84,42	359	13,45	32	1,20	19	0,71	6	0,22
XIQUE-XIQUE	2.817	18	0,64	1.871	66,43	472	16,75	263	9,34	141	5,00	52	1,85
Total Território	44.815	124	0,28	30.254	67,51	11.106	24,78	1.832	4,09	1.265	2,82	234	0,52
Bahia	761.528	19.364	2,54	436.390	57,31	220.773	28,99	43.773	5,75	33.379	4,38	7.849	1,03
Nordeste	2.454.006	181.110	7,38	1.498.389	61,04	527.163	21,49	123.692	5,04	103.197	4,20	20.455	0,83
Brasil	5.175.489	255.024	4,93	2.477.071	47,87	1.580.703	30,55	390.874	7,55	371.114	7	100.703	1,95

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010.

Referência: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 6 de abril 2012.

**Tabela 2.4 - Território Irecê – Bahia - Estabelecimentos Agropecuários por Condição do Produtor**

Município	Total geral	Total proprietário	Assentado sem titulação	Não proprietário			Produtor sem área	Total não proprietário (1)
				Arrendatário	Parceiro	Ocupante		
AMERICA DOURADA	1.704	1.611	0	25	12	54	2	93
BARRA DO MENDES	1.975	1.549	1	5	25	395	0	425
BARRO ALTO	2.433	2.095	0	44	67	223	4	338
CAFARNAUM	2.290	2.046	1	51	42	140	20	243
CANARANA	3.645	3.143	0	131	61	302	8	502
CENTRAL	2.423	1.991	26	32	106	249	19	406
GENTIO DO OURO	1.600	1.444	1	0	1	152	2	155
IBIPEBA	2.209	1.932	41	77	24	134	1	236
IBITITA	4.094	3.419	8	195	97	336	9	667
IPIUIARA	1.507	1.432	0	2	4	66	3	75
IRECE	894	800	5	43	4	32	10	89
ITAGUAÇU DA BAHIA	1.757	1.290	279	19	7	155	7	188

JOÃO DOURADO	1.456	1.240	3	109	12	90	2	213
JUSSARA	2.408	1.804	14	48	80	461	1	590
LAPÃO	1.883	1.700	2	54	47	79	1	181
MOLUNGU DO MORRO	2.262	1.815	4	35	60	347	1	443
PRESIDENTE DUTRA	1.645	1.383	0	24	124	88	26	262
SÃO GABRIEL	3.143	2.689	101	150	70	133	0	353
UIBAI	2.670	2.388	13	69	54	146	0	269
XIQUE-XIQUE	2.817	2.189	391	20	12	187	18	236
Total Território	44.815	37.960	890	1.133	909	3.799	124	5.965
Bahia	761.528	666.817	16.046	5.862	8.650	44.789	19.364	78.665
Nordeste	2.454.006	1.682.740	86.406	121.708	92.380	289.654	181.110	684.860
Brasil	5.175.489	3.946.276	189.191	230.110	142.531	412.357	255.024	1.040.022

**Fonte:** IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010.

Referência: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em: 6 de abril 2012.

(1) Neste Total não foram incluídos os agricultores "Assentados sem titulação definida", pois nesses casos a demanda é pela titulação das terras, enquanto nos demais a prioridade reside em beneficiá-los com políticas de acesso à terra (reforma agrária, regularização ou crédito fundiário).



**Tabela 2.5 – Quantidade de famílias beneficiárias inscritas no CadÚnico**

Município	Localidade do domicílio					
	Urbano			Rural		
	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00
AMERICA DOURADA	2.386	286	479	650	70	107
BARRA DO MENDES	957	104	137	1.643	122	130
BARRO ALTO	655	51	166	1.914	100	245
CAFARNAUM	1.603	259	431	1.563	175	235
CANARANA	1.548	143	313	3.359	287	403
CENTRAL	1.420	122	290	1.723	124	181
GENTIO DO OURO	548	123	137	1.285	191	190
IBIPEBA	691	99	200	2.070	171	395
IBITITA	1.123	132	251	2.233	242	343
IUPIARA	839	124	272	642	61	150
IRECE	5.664	1.759	1.264	1.158	280	230
ITAGUAÇU DA BAHIA	502	69	170	2.308	250	456
JOÃO DOURADO	2.515	76	190	1.416	45	87
JUSSARA	1.465	219	429	1.483	190	255
LAPÃO	1.542	209	120	2.951	302	255
MOLUNGU DO MORRO	840	144	203	1.608	210	212
PRESIDENTE DUTRA	1.214	158	283	1.233	145	210
SÃO GABRIEL	1.500	133	238	1.821	169	185
UIBAI	1.019	109	403	1.544	97	435
XIQUE-XIQUE	5.288	720	921	3.930	294	414
Total Território	33.319	5.039	6.897	36.534	3.525	5.118

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro Único extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

**Tabela 2.6 – Quantidade de famílias beneficiárias do PBF**

Município	Localidade do domicílio					
	Urbano			Rural		
	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00
AMÉRICA DOURADA	676	43	6	1.289	46	12
BARRA DO MENDES	539	27	4	1.578	53	7
BARRO ALTO	1.244	95	30	1.305	87	35
CAFARNAUM	1.168	40	9	2.779	93	16
CANARANA	1.231	44	3	1.497	53	1
CENTRAL	2.005	123	44	549	22	9
GENTIO DO OURO	469	63	13	1.141	63	12
IBIPEBA	590	45	18	1.859	79	52
IBITITA	963	40	13	2.026	87	21
IUPIARA	668	74	3	537	36	6
IRECE	4.800	896	74	965	116	26
ITAGUAÇU DA BAHIA	349	20	4	1.792	81	48
JOÃO DOURADO	1.991	40	34	1.136	27	11
JUSSARA	1.206	91	10	1.284	83	10
LAPÃO	1.267	81	2	2.592	113	4
MOLUNGU DO MORRO	734	61	33	1.415	105	43
PRESIDENTE DUTRA	1.069	73	37	1.064	69	31
SÃO GABRIEL	1.374	67	19	1.627	61	21
UIBAI	849	57	30	1.358	38	42
XIQUE-XIQUE	4.063	229	42	3.124	95	25
Total Território	27.255	2.209	428	30.917	1.407	432

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro Único extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

**Tabela 2.7 - Quantidade de Famílias Identificadas como Agricultor Familiar-Beneficiárias do PBF**

Município	Localidade do domicílio					
	Urbano			Rural		
	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00	Renda até R\$70,00	Renda entre R\$70,00 e R\$140,00	Renda per capita acima de R\$ 140,00
AMERICA DOURADA	458	24	0	1.195	38	9
BARRA DO MENDES	497	29	3	1.396	44	2
BARRO ALTO	527	0	0	0	0	0
CAFARNAUM	44	0	0	410	19	0
CANARANA	60	5	0	144	6	0
CENTRAL	116	13	4	23	0	1
GENTIO DO OURO	10	0	1	214	14	2
IBIPEBA	13	0	0	26	0	1
IBITITA	161	12	6	474	29	3
IPUPIARA	69	6	0	48	3	0
IRECE	17	5	3	23	2	0
ITAGUAÇU DA BAHIA	6	0	0	337	13	13
JOÃO DOURADO	2	0	0	10	0	0
JUSSARA	29	7	1	163	16	1
LAPÃO	4	0	0	9	1	0
MOLUNGU DO MORRO	1	0	0	19	0	1
PRESIDENTE DUTRA	5	1	0	49	2	1
SÃO GABRIEL	6	0	0	55	1	1
UIBAI	6	0	0	206	6	9
XIQUE-XIQUE	3	0	0	0	0	0
<b>Total Território</b>	<b>2.034</b>	<b>102</b>	<b>18</b>	<b>4.801</b>	<b>194</b>	<b>44</b>

Fonte: elaboração própria a partir do Cadastro Único extraído em 31/08/2010 e folha de 09/2010

**Tabela 2.8 - Projetos financiados pelo PROINF no Território Irecê**

Proponente	Ano	Descrição	R\$	Situação / Data
PM Irecê	2003	Aquisição de 2 empacotadoras de grãos e outros equipamentos para compor Unidade de Beneficiamento de Grãos	125.076,28	Concluído em: 03.06.2006
PM Lapão	2003	Construção e aquisição de máquinas e equipamentos para beneficiamento de mamona	539.819,40	Concluído em: 03.06.2007
PM Irecê	2004	Patrulha mecanizada e implementos agrícolas	88.238,20	Concluída em: 03.07.2006
PM Lapão	2004	Aquisição de equipamentos para usina de beneficiamento de mamona, aquisição de veículo de apoio e computadores e acessórios	699.021,54	Concluída em: 02.06.2010
PM Irecê	2005	Construção e equipamentos de fábrica de biodiesel	479.092,07	Concluída em: 03.10.2009
PM Irecê	2005	Aquisição de motocicletas	13.986,32	Concluída em: 25.08.2006
PM Irecê	2005	Aquisição de caminhão e implantação de campo de semente de mamona	173.166,05	Concluída em: 01.06.2010
PM Lapão	2005	Aquisição de equipamentos para escritório, laboratório, oficina e depósito da esmagadora de mamona	112.045,55	Concluída em: 01.03.2008
PM Ibititá	2006	Construção de galpão para beneficiamento de frutas nativas e aquisição de equipamentos e embalagens das frutas nativas	48.368,40	Concluída em: 01.09.2010
PM Central	2007	Apoio construção de fábrica de costura e bordados	264.382,21	Concluída em: 20.06.2009
PM Irecê	2007	Implantação de matadouro	527.796,90	Concluída em: 05.07.2011

Proponente	Ano	Descrição	R\$	Situação / Data
PM Lapão	2007	Apoio ao cooperativismo e beneficiamento de mamona	133.367,48	Concluída em: 03.09.2009
PM Irecê	2010	Adequação de unidade de beneficiamento de mel	315.000,00	Não iniciada (05/09/2013)
PM Irecê	2010	Aquisição e instalação de moinho laminador para transformação de flocos de milho para atendimento aos produtores.	335.332,52	Concluída em: 01.06.2012
PM Uibaí	2010	Aquisição de patrulha mecanizada (retroscavadeira, carreta, etc)	201.600,00	Concluída em: 05.05.2012
PM Presidente Dutra	2011	Aquisição de caminhão com carroceria frigorífica (cadeia da fruticultura)	258.000,00	Não iniciada: 05.09.2013
Estado da Bahia	2003	Construção de Central de Abastecimento e Bancos de Germoplasma de Mandioca	6.179.690,56	PARALISADA 17.06.2012
Estado da Bahia	2007	Fortalecimento cadeia produtiva no município de João Dourado – Aquisição de trator e construção de garagem	92.589,29	Não iniciada: 24.09.2013
UNEB Salvador	2008	Construção do centro de pesquisa em educação do campo	330.000,00	Não iniciada 07.03.2013
Bahia SAG	2007	Fortalecimento da comercialização (caminhão Jussara)	214.386,90	Concluída em 25.12.2010
		TOTAL	11.130.959,67	

SGE / SDT  
 Em 07.06.2012 Relatório de Situação dos Projetos PROINF na BAHIA 2003 - 2011

**Tabela 2.9 - Planilha de Priorizações PTC - 2010 Território de Identidade de Irecê – Bahia**

Ordem	Número	Ação	Papel do colegiado	Definição do colegiado
1	59	Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família /2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
2	52	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Pessoa com Deficiência /2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
3	56	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Pessoa Idosa /2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
4	63	Programa de Atenção Integral a Família / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
5	60	Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
6	64	Serviço Socioeducativo do PETI / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
7	57	Centro de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
8	1	Apoio a projetos de pesquisa e transferência de tecnologia para inserção social / 2010	Consultivo	O GT de Mamona/Biodiesel deliberou sobre a necessidade da implementação de pesquisa e transferência de tecnologia a respeito da produção de Mamona, levando em consideração o empreendimento já instalado no território (Esmagadora de Mamona)
9	12	Crese Nordeste / 2010	BNB/Controle	Monitoramento através do GT de Trabalho, Emprego e Renda, por meio das reuniões periódicas
10	13	Nordeste Territorial / 2010	BNB/Controle	Monitoramento através do GT de Trabalho, Emprego e Renda, por meio das reuniões periódicas

Ordem	Número	Ação	Papel do colegiado	Definição do colegiado
11	16	Funcionamento de estação e centros de pesquisa em aquicultura / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Piscicultura, por meio das reuniões periódicas
12	15	Aproveitamento de canais de perímetros de irrigação para piscicultura / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Piscicultura, por meio das reuniões periódicas
13	17	Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Redes em Rios e Grandes Reservatórios / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Piscicultura, por meio das reuniões periódicas
14	47	Crédito PRONAF/2010	Controle	O Comitê Gestor fará o acompanhamento da aplicação do referido crédito, junto aos Bancos autorizados, levando em consideração as demandas apresentadas no Plano Safra Territorial
15	45	ATER/Agricultores Familiares / 2010	Identificação de demandas	Através da rede ATER do Território de Identidade de Irecê, foram distribuídas aos agricultores familiares a serem acompanhados na ATER/PTC 2010, sendo as entidades: EBDA, COOTEBA, CAA, COOPAF, ASCONTEC, Cooperativa de Produção de Ibititá e COPIRECE
16	51	Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais / 2010	Deliberativo	Foram deliberados em Assembleia Territorial os projetos a serem contemplados em 2010
17	53	Programa de Aquisição de Alimentos - PAA / 2010	Consultivo	Através dos GTs da Dimensão serão realizadas mobilizações no sentido de contribuir para a construção de propostas voltadas para o referido programa
18	50	Garantia Safra/2010	Controle	O Comitê Gestor estará mobilizando junto às prefeituras, para que procedam à adesão ao Garantia Safra
19	40	Apoio a empreendimentos cooperativos e associativos / 2010	Deliberativo/consultivo	A CRED RURAL (Cooperativa de Crédito) e a COAPTI (Cooperativa de Apicultores/as do Território de Irecê) são apresentadas enquanto empreendimentos cooperativos a serem apoiados

Ordem	Número	Ação	Papel do colegiado	Definição do colegiado
20	46	Biodiesel / 2010	Consultivo	Monitoramento através do GT de Mamona/Biodiesel, por meio das reuniões periódicas, com foco na COAFIT e COPIRECE
21	43	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais / 2010	Informativo/ mobilização	A mobilização ocorrerá através do GT de Mulheres, junto ao Colegiado Territorial
22	44	Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas / 2010	Informativo/ mobilização	A mobilização ocorrerá através do GT Quilombola, junto ao Colegiado Territorial
23	48	Disponibilização de insumos para a agricultura familiar / 2010	Controle	O Comitê Gestor fará o acompanhamento junto à EBDA
24	62	Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite / 2010	Articulação / mobilização	Através dos GTs da Dimensão serão realizadas mobilizações no sentido de contribuir para a construção de propostas voltadas para o referido programa
25	58	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar / 2010	Articulação / Mobilização	Através dos GTs da Dimensão serão realizadas mobilizações no sentido de contribuir para a construção de propostas voltadas para o referido programa
26	22	Ampliação do Acesso da População dos Territórios a Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família / 2010	Articulação / mobilização	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
27	18	Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde a População dos Territórios da Cidadania / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
28	19	Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
29	29	Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doenças de Chagas / 2009	Controle	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
30	30	Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos	Controle	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas



Ordem	Número	Ação	Papel do colegiado	Definição do colegiado
31	20	Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
32	21	Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos por meio da Farmácia Popular do Brasil / 2010	Articulação / mobilização	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
33	24	Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEO) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia / 2010	Articulação / mobilização	Monitoramento através do GT de Saúde, por meio das reuniões periódicas
43	61	Programa Cisternas / 2010	Articulação / mobilização	Comitê Gestor realizará o monitoramento junto às entidades proponentes
44	54	Acesso a Água para a Produção de Alimentos (2 Água) / 2010	Articulação / mobilização	Comitê Gestor realizará o monitoramento junto as entidades proponentes
45	8	Programa Dinheiro Direto na Escola / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Educação, por meio das reuniões periódicas
46	9	ProInfo Rural e Urbano / 2009 e 2010	Articulação / mobilização	Monitoramento através do GT de Educação, por meio das reuniões periódicas
47	7	Expansão das Escolas Técnicas / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Educação, por meio das reuniões periódicas
48	11	Salas de Recursos Multifuncionais / 2010	Controle	Monitoramento através do GT de Educação, por meio das reuniões periódicas
55	14	Programa BNB Cultura 2010 - Parceria BNDS / 2010	Articulação / mobilização	Comitê Gestor realizará o monitoramento junto as entidades proponentes

Ordem	Número	Ação	Papel do colegiado	Definição do colegiado
56			Articulação / mobilização	
57	52	Programa Arca das Letras / 2010	Deliberativo	Foi deliberado pelo GT de Educação que os seguintes municípios serão contemplados com o Programa Arca das Letras: (Presidente Dutra), (Irecê), (Uibal), (São Gabriel), (Itaguaçu da Bahia)
59	36	FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
60	37	FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratação 2007, 2008 e 2009)	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
61	35	FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)	Controle	Monitoramento através do GT de Ação Social, por meio das reuniões periódicas
62	39	Programa Luz para Todos / 2010	Controle	O Comitê Gestor encaminhará as demandas ao Comitê Estadual do Programa Luz Para Todos
63	41	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	Deliberativo	Demandas serão encaminhadas à CET, para definição de conteúdo
64	49	Formação de Agentes de Desenvolvimento / 2010	Deliberativo	Demandas serão encaminhadas à CET, para definição de conteúdo

Fonte: Colegiado de Desenvolvimento Territorial de Irecê

## CAPÍTULO 3

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO TERRITÓRIO SERTÃO OCIDENTAL (SE)

### ■ **Eliano Sérgio Lopes**

Professor aposentado da UFS e pesquisador do GEPRU/NPGeo/UFS

### **Nelson Delgado**

Professor do CPDA/UFRRJ e pesquisador do OPPA

### **Cátia Grisa**

Professora na UFPel e pesquisadora do OPPA

## Introdução

O presente texto tem como propósitos principais atualizar o conhecimento sobre importantes aspectos da situação do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe e sua forma de lidar com a questão da pobreza rural, bem assim de suas possíveis interfaces com outros programas de combate a esse mal.

Condensa observações acerca das instâncias colegiadas e sua trajetória – evidenciando a participação dos atores e os mecanismos de governança e de gestão social; a natureza dos projetos voltados para o desenvolvimento do Território, calcadas em criteriosa análise de documentação produzida pelo CODETER e pela assessora técnica do Território, além de vasta bibliografia sobre o tema.

Pode-se dizer que não houve dificuldade por parte dos entrevistados em emitir opinião e/ou avaliar questões relativas ao funcionamento do Território, desde sua constituição como Território Rural até sua transformação, em 2008, em Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe. O mesmo não pode ser dito em relação à interface entre a Política de Desenvolvimento Territorial e a Pobreza Rural, aparentemente devido à falta de maior integração e sinergia entre as ações dos governos municipais, estadual e federal.

Por outro lado, a simultaneidade de dois processos – mudança de Territórios Rurais de Identidade, no âmbito da SDT/MDA, para Territórios da Cidadania, vinculados ao Gabinete Civil da Presidência da República – e implantação de modelo de regionalização estadual com enfoque territorial, a partir da criação dos chamados Territórios de Planejamento – parece ter causado certa confusão entre os atores sociais envolvidos com a política territorial de desenvolvimento rural.

A impressão que se teve é que eles nem sempre conseguiram perceber diferenças claras entre esses três modelos de territorialização, visualizando-os como uma coisa só. Apenas quando se referiam a comparações entre o Território Rural de Identidade e o Território da Cidadania, as opiniões sobre um e outro demonstravam perfeita compreensão de suas especificidades. Por outro lado, o Território da Cidadania, do governo federal era frequentemente confundido com o Território de Planejamento, do governo de Sergipe.

### **3.1 Caracterização socioeconômica e política do Território**

O Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe é um dos quatro existentes no estado com esta designação, criados em 2008, com base nos até então denominados Territórios Rurais de Identidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário – SDT/MDA, em operação desde 2003.

É constituído por 19 municípios, que podem perfeitamente ser reunidos em dois grupos com características socioeconômicas muito distintas, pois alguns pertencem à região semiárida e outros ao agreste e centro-sul sergipano. No primeiro grupo estão os 11 municípios que inicialmente formavam o chamado Território Rural Sertão Ocidental de Sergipe, a saber: São Domingos, São Miguel do Aleixo, Simão Dias, Tobias Barreto, Pedra Mole, Macambira, Frei Paulo, Poço Verde, Nossa Senhora Aparecida, Pinhão e Ribeirópolis. Do segundo fazem parte os municípios de Itabaiana, Lagarto, Campo do Brito, Areia Branca, Moita Bonita, Malhador, Riachão do Dantas e Carira. (Figura 3.1).

Figura 3.1 - Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe



Fonte: Elkson, Plínio: Relatório de PIBIC. CNPq/UFS. Aracaju, 2011.

Neste território, que ocupa uma área de 6.633 km<sup>2</sup> – quase um terço da superfície total de Sergipe – e densidade demográfica de 68,7 habitantes por km<sup>2</sup>, vivem cerca de 460 mil pessoas, das quais 193 mil (42,39%) residem no meio rural.

Os municípios mais populosos do território são Lagarto, Itabaiana, Tobias Barreto, Simão Dias e Poço Verde, enquanto os de Riachão do Dantas, Pedra Mole, Nossa Senhora Aparecida, Moita Bonita e Malhador são os mais representativos em termos de população rural.

Ressalte-se que em 13 dos 19 municípios do território a população total não excede a 20.000 habitantes, indicando que se trata de municípios relativamente pequenos, onde indústria e serviços podem estar fortemente articulados com a produção agropecuária, e 47,8% deles têm mais da metade da população morando no campo (Tabela 3.1).

Com problemas recorrentes de estiagem, predomina no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe o clima semiárido quente, caracterizado por temperaturas

elevadas, havendo variações no regime pluviométrico de 800 mm/ano em alguns municípios, sendo que nos mais próximos do sertão esse índice chega a 600 mm/ano. A baixa precipitação pluviométrica, acompanhada da irregularidade das chuvas, não raro cria situações de extrema gravidade quanto ao abastecimento de água para consumo humano e animal, a exemplo de 2012, quando uma seca de graves proporções assolou o território, causando a perda quase total das lavouras de grãos e alta mortalidade do rebanho bovino existente na região.

**Tabela 3.1 - Território da Cidadania Sertão Ocidental – População residente - 2010**

Município	Número de habitantes			% da População rural
	Total	Urbana	Rural	
Poço Verde	21.983	12.312	9.671	44,0
Tobias Barreto	48.040	32.228	15.812	32,9
Pedra Mole	2.974	1.197	1.777	59,8
Macambira	6.401	3.063	3.338	52,1
Pinhão	5.973	3.319	2.654	44,4
Nossa Senhora Aparecida	8.508	3.455	5.053	59,4
Frei Paulo	13.874	8.213	5.661	40,8
Simão Dias	38.702	20.426	18.276	47,2
São Miguel do Aleixo	3.698	1.747	1.951	52,8
Ribeirópolis	17.173	11.928	5.245	30,5
São Domingos	10.271	5.147	5.124	50,0
Lagarto	94.861	48.867	45.994	48,5
Itabaiana	86.967	67.709	19.258	22,1
Areia Branca	16.857	8.191	8.666	51,4
Malhador	12.042	5.626	6.416	53,3
Campo do Brito	16.749	8.330	8.419	50,3
Riachão do Dantas	19.386	4.872	14.514	74,9
Carira	20.007	11.167	8.840	44,2
Moita Bonita	11.001	4.600	6.401	58,2
Total do Território	455.467	262.397	193.070	42,4

Fonte: IBGE – Sinopse do Censo Demográfico - 2010

Embora os critérios utilizados na criação dos territórios tenham levado em conta as características agrossocioeconômicas, a cultura, a história, a geografia e o ambiente dos municípios que os integram, o que parece ter sido determinante na decisão de criar o Território do Sertão Ocidental de Sergipe não foi a presença e a força de movimentos sociais – como no caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Território da Cidadania do Alto Sertão Sergipano – mas o interesse das prefeituras e das associações comunitárias rurais, muito atuantes na região.

Por outro lado, o Território, até o momento em que passou a ser Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, efetivamente poderia ser considerado como adequado ao conceito de território, que *“supõe laços de proximidade entre atores sociais que partilham de certas experiências e certos padrões de conhecimento que tornam mais fácil sua ação conjunta”* (Abramovay, 2005).

A partir de 2008, porém, o Território fugiu desse padrão ao incorporar municípios que não guardam qualquer semelhança com os onze iniciais, tanto do ponto de vista das atividades econômicas como dos valores culturais e sociais. Um exemplo disso são municípios como Itabaiana e Lagarto, que foram agregados ao Território por razões de ordem meramente política. Os prefeitos dos oito municípios adicionados vislumbraram na nova modalidade de Território da Cidadania, a oportunidade de acessar recursos financeiros dos diversos projetos que seriam possivelmente criados pelos diferentes ministérios que passaram a fazer parte da política territorial, além do maior peso político que teriam ao vincular-se diretamente à Casa Civil, e não mais a apenas um ministério, o MDA. Como consequência da inclusão de municípios com características socioeconômicas tão diversas, há um consenso entre os atores territoriais de que o Território da Cidadania do Sertão Ocidental perdeu identidade em relação ao Território Rural que lhe deu origem.

A economia do território está assentada principalmente no setor serviços (67,92%), seguida pela agropecuária e a indústria, as quais alternam posições entre os municípios, sendo que respondem, em média, por 11,97% e 14,02% do Produto Interno Bruto (PIB) total do Território (Tabela 3.2). No setor serviços, sobressaem-se os municípios de Tobias Barreto e Poço Verde, o primeiro como polo de confecções e artesanato, principalmente na comercialização de artigos de cama e mesa, peças íntimas e vestuário; o segundo com a produção e comercialização de redes. A já tradicional “feira da coruja”, que acontece todos os domingos, a partir da seis horas da tarde em Tobias Barreto, onde centenas de barracas são montadas com artigos de vestuário, confecções e artesanato, atrai compradores de Sergipe e de vários estados do Nordeste, particularmente da Bahia.

Na agropecuária, notadamente no que se refere às lavouras, o destaque cabe aos municípios de Itabaiana, Lagarto e Simão Dias. O primeiro é o principal produtor de

hortaliças de Sergipe, em pequenas propriedades irrigadas, situadas no pé da Serra de Itabaiana e nos perímetros irrigados Poço da Ribeira e Jacarecica; o segundo tem forte participação na produção citrícola, principalmente laranja, também em pequenos e médios empreendimentos rurais localizados em colônias agrícolas e dispersos pelo interior do município; e o último, tem sido um grande produtor de abóbora, grande parte da produção oriunda de assentamentos de reforma agrária do município.

À feira de Itabaiana, que acontece todos os sábados há mais de cinquenta anos, acorrem produtores e consumidores de toda a região do agreste e de Aracaju, em busca de produtos agrícolas que ali são comercializados, cuja variedade e preços compensadores são fortes atrativos para quem deseja “fazer a feira”.

Em se tratando de grãos, Poço Verde, Tobias Barreto e Simão Dias detêm a hegemonia na produção de feijão e, principalmente, de milho. Sobre este, aliás, é importante ressaltar o salto espetacular que vem tendo sua produção nos últimos anos. A concentração da área plantada nesses municípios e o explosivo aumento que a cultura vem apresentando levaram o estado de Sergipe ao segundo lugar entre os produtores de milho do Nordeste. Exemplo da força dessa produção é dado pelo município de Poço Verde, que até recentemente era o principal produtor de feijão do estado, e passou a ser um dos maiores produtores de milho de Sergipe.

Com mercado e preço em constante evolução e com a alta produtividade da semente produzida pela EMBRAPA, adaptada às condições do semiárido e capaz de reduzir à metade o tempo entre o plantio e a colheita, o milho passou a ser o carro chefe das atividades agrícolas dos produtores rurais do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe. Segundo um entrevistado, compradores vindos de Pernambuco adquirem toda a produção colhida, cujo destino é o atendimento à demanda das inúmeras granjas existentes naquele estado.

Entretanto, pelo menos dois elementos vêm preocupando os técnicos e lideranças dos movimentos sociais e sindicais do Território: o avanço do milho sobre as terras cultivadas tradicionalmente com outras culturas de subsistência, sem qualquer cuidado com o solo e numa magnitude que se aproxima de um processo tendente à monocultura; e a presença cada vez maior de sementes de milho transgênico<sup>46</sup>.

São também os municípios de Lagarto e Itabaiana os que têm presença mais forte no setor industrial, principalmente na fabricação de sucos, carrocarias de caminhão, olarias e cerâmicas, beneficiamento de fumo, calçados e aguardente, entre outros.

**46** Segundo gestores públicos entrevistados, a estimativa é que 70% do milho plantado em Sergipe sejam transgênicos.



De acordo ainda com a Tabela 3.2, o PIB *per capita* do território situa-se em R\$ 6.216,67, abaixo do PIB *per capita* da região Nordeste (R\$ 8.167,75) e expressivamente inferior ao nacional (R\$ 16.917,66). Na realidade, trata-se de um território cuja pobreza é expressiva. Segundo informações do IBGE Cidades (2010), em seu conjunto, estes municípios apresentam 64,62% da população em condição de pobreza – 1/2 salário mínimo *per capita* e 33,64% em condição de indigência – 1/4 salário mínimo *per capita*. Em se tratando de pobreza extrema (R\$ 70,00 *per capita*) – condição socioeconômica privilegiada no Plano Brasil Sem Miséria – trata-se de 16,30% da população total e de 23,77% da população rural. A Figura 3.2, a seguir, ilustra a distribuição da pobreza extrema entre os municípios do Território Sertão Ocidental. De acordo com esta, Poço Verde e Riachão do Dantas são os municípios com os índices mais elevados de pobreza extrema do território, enquanto Lagarto, São Domingos, Campo do Brito, Macambira, Itabaiana, Malhador, Moita Bonita, Ribeirópolis, Frei Paulo e Pinhão apresentam os valores mais baixos.

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, o Território Sertão Ocidental possui 42.354 estabelecimentos rurais, sendo que 91,37% são considerados unidades familiares de produção. Fazem parte desta categoria social, agricultores familiares, 1.471 famílias assentadas (MST e crédito fundiário) e uma comunidade quilombola (SIT, s.d).

**Tabela 3.2 - Composição do Produto Interno Bruto dos municípios do Território Sertão Ocidental em 2009**

Municípios	Produto Interno Bruto dos municípios do Território Sertão Ocidental (em mil R\$ - preços correntes) /2009					PIB per capita (R\$)
	PIB total	Imposto	Agropecuária	Indústria	Serviços	
Areia Branca	86.116	2.865	18.119	6.642	58.490	5.146,49
Campo do Brito	83.699	3.004	6.429	13.024	61.242	4.998,45
Carira	139.752	6.825	36.849	17.853	78.226	7.091,15
Frei Paulo	179.320	20.726	18.434	71.608	68.553	13.730,50
Itabaiana	665.968	69.263	33.245	68.154	495.306	7.693,36
Lagarto	614.668	54.138	77.944	87.627	394.958	6.646,92
Macambira	29.791	1.015	3.318	2.384	23.073	4.545,44
Malhador	54.452	1.794	6.974	4.422	41.261	4.491,23
Moita Bonita	49.437	1.667	5.862	3.877	38.031	4.386,98
Nossa Senhora Aparecida	82.828	8.763	13.122	4.373	56.570	9.398,42
Pedra Mole	17.143	439	3.243	1.178	12.283	5.956,42
Pinhão	31.870	1.023	7.916	2.350	20.582	5.486,40
Poço Verde	98.134	3.877	12.956	7.184	74.117	4.484,70
Riachão do Dantas	96.154	2.344	22.375	5.734	65.701	4.908,80
Ribeirópolis	113.096	8.596	8.184	27.956	68.361	6.983,85
São Domingos	49.97	2.340	5.584	6.173	35.876	4.734,59
São Miguel do Aleixo	23.908	781	4.592	3.860	14.675	6.270,21
Simão Dias	238.324	15.460	41.891	32.158	148.815	6.215,59
Tobias Barreto	243.703	18.272	13.931	32.902	178.598	4.947,18
Total território	2.848.363	223.192	340.968	399.459	1.934.718	118.116,68
Porcentagem	100	7,84	11,97	14,02	67,92	6.216,67

Fonte: IBGE Cidades (2009).

Como mostra a Tabela 3.3, trata-se de uma região de minifúndios, haja vista que a área média dos estabelecimentos do território é de pouco mais de 11,3 hectares, sendo que 83,3% dos estabelecimentos agropecuários têm área inferior a 10 ha e ocupam 15,5% da área total recenseada. Ao mesmo tempo, o Território também revela uma elevada concentração de terra, posto que os estabelecimentos com área superior a 100 ha, embora não cheguem a dois por cento do total, apossam-se de quase metade da sua superfície.

Tabela 3.3 - Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe – Estabelecimentos Agropecuários por grupos de área total (ha) – 2006

Município	Grupos de área total (ha)													
	Menos de 10 ha		10 a menos de 50 ha		50 a menos de 100 ha		100 a menos de 200 ha		200 a menos de 500 ha		500 e mais hectares			
	No.	ha	No.	ha	No.	ha.	No.	ha	No.	ha	No.	ha		
Poço Verde	934	4.520	218	10.266	33	4.883	7	4.567	3	3.025	1	1.951		
Tobias Barreto	1.816	6.638	979	21.446	184	12.786	90	12.425	45	12.999	6	3.194		
Pedra Mole	361	639	57	1.009	10	753	10	1.642	9	2.716	2	-		
Macambira	570	966	92	1.980	4	260	5	666	5	1.682	4	-		
Pinhão	197	503	76	1.718	8	563	6	842	6	1.609	6	3.345		
Nossa Senhora Aparecida	2.267	5.653	442	9.326	62	4.420	32	4.560	18	6.374	4	-		
Frei Paulo	505	1.235	154	4.030	65	4.563	43	6.339	37	11.179	1	-		
Simão Dias	3.588	6.567	478	9.665	47	3.277	35	4.995	27	7.717	7	4.417		
São Miguel do Aleixo	446	1.403	210	4.177	33	2.327	21	2.872	7	1.906	2	-		
Ribeirópolis	1.272	3.269	315	6.853	62	4.358	18	2.456	9	2.587	-	-		
São Domingos	1.474	1.646	35	700	10	719	8	1.255	3	998	-	-		
Lagarto	6.867	11.806	774	14.848	77	5.524	56	7.825	35	11.322	18	14.272		
Itabaiana	3.292	6.870	203	4.033	23	1.498	7	1.038	11	3.484	4	2.892		
Areia Branca	1.301	1.749	47	1.025	8	532	4	607	5	1.429	1	-		
Malhador	1.144	2.491	127	2.730	12	797	6	886	4	1.361	2	-		

Campo do Brito	1.419	2.333	85	1.815	16	1.151	7	1.059	9	3.246	3	2.027
Riachão do Dantas	3.170	6.312	374	7.589	66	4.631	35	5.423	28	8.465	8	7.699
Carira	905	2.664	454	9.284	99	6.999	53	7.706	30	9.014	21	16.632
Moita Bonita	2.477	4.062	125	2.436	9	610	1	X	-	-	-	-
Total do Território	34.005	71.326	5.245	114.930	828	60.651	363	67.163	291	91.113	91	56.429
% sobre o total do Território	83,3	15,5	12,8	24,9	2,0	13,1	0,9	14,5	0,7	19,7	0,2	12,2

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário – 2006

Obs.: X = o número de informantes é menor do que três.

No que diz respeito à utilização das terras, o Território da Cidadania Sertão Ocidental tem mais de 75% de suas terras ocupadas com pastagens, seguidas de lavouras temporárias, onde reina a cultura do milho, enquanto a laranja se destaca entre as lavouras permanentes. Matas e/ou florestas representam pouco mais de 6% das terras do Território, como pode ser visto na Tabela 3.4. Os municípios de Tobias Barreto, Lagarto, Riachão do Dantas, Carira e Nossa Senhora Aparecida possuem as maiores extensões de áreas com pastagens plantadas, o que evidencia a importância da pecuária bovina nos referidos municípios.

**Tabela 3.4 - Território da Cidadania Sertão Ocidental – Utilização das terras 2006.**

Município	Utilização das terras (ha)				
	Lavouras		Pastagens		Matas e/ou florestas
	Permanentes	Temporárias	Naturais	Plantadas	
Poço Verde	330	4.862	14.329	6.228	1.097
Tobias Barreto	217	1.524	10.411	45.423	10.348
Pedra Mole	227	1.981	3.740	1.734	321
Macambira	41	906	1.832	6.354	321
Pinhão	237	2.247	3.554	1.309	1.576
Nossa Senhora Aparecida	87	6.215	6.370	20.267	1.442
Frei Paulo	62	5.118	265	15.370	1.455
Simão Dias	1.508	9.163	7.520	16.995	2.290
São Miguel do Aleixo	18	1.054	3.454	6.524	1.616
Ribeirópolis	193	1.825	3.698	10.740	1.151
São Domingos	110	939	1.932	1.463	43
Lagarto	6.245	5.614	12.961	39.247	1.546
Itabaiana	379	3.161	7.964	2.329	482
Areia Branca	1.006	1.597	1.780	551	472
Malhador	1.254	3.220	3.194	5.059	354
Campo do Brito	214	969	1.864	6.436	377
Riachão do Dantas	1.466	1.700	7.474	27.928	871
Carira	72	9.053	14.675	22.311	3.102
Moita Bonita	191	1.743	1.738	2.193	214
Total do Território	13.857	62.891	108.755	238.461	29.078
% sobre o total do Território	3,1	13,9	24,0	52,6	6,4

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário – 2006.

Outro aspecto importante a ressaltar é a condição dos produtores. Como mostra a Tabela 3.5, quase 90% dos estabelecimentos agropecuários e 94,9% da área destes pertencem a proprietários, seguidos por ocupantes, com cerca de 9% e 2,5%, respectivamente. É pouco expressiva a presença de arrendatários e parceiros, o mesmo acontecendo com assentados sem titulação definitiva.

**Tabela 3.5 -Território da Cidadania Sertão Ocidental – Condição do produtor 2006**

Município	Condição do produtor									
	Proprietário		Assentado s/ titulação		Arrendatário		Parceiro		Ocupante	
	No.	Área (há)	No.	Área (ha)	No.	Área (ha)	No.	Área (ha)	No.	Área (ha)
Poço Verde	1.855	28.144	-	-	32	130	27	71	78	869
Tobias Barreto	2.996	70.181	44	526	3	40	-	-	77	1.161
Pedra Mole	287	7.551	2	n.d	88	304	2	n.d	60	500
Macambira	550	8.959	57	1.302	11	8	7	66	55	59
Pinhão	286	9.524	-	-	-	-	-	-	13	195
Nossa Senhora Aparecida	2.076	34.989	7	67	186	778	8	86	548	1.011
Frei Paulo	746	27.625	-	-	6	147	-	-	53	182
Simão Dias	3.908	37.993	16	238	74	332	26	167	158	326
S. Miguel Aleixo	670	13.868	1	n.d	1	n.d	1	n.d	46	418
Ribeirópolis	1.645	19.473	-	-	12	16	-	-	19	35
São Domingos	1.407	4.796	-	-	12	10	8	4	103	508
Lagarto	6.816	63.282	128	1.432	72	138	44	31	767	3.239
Itabaiana	3.283	19.323	6	9	23	44	15	46	213	394
Areia Branca	1.226	5.113	45	52	14	656	3	4	78	61
Malhador	1.163	8.584	5	16	26	5.080	9	26	92	308
Campo do Brito	1.496	11.595	3	3	6	14	3	2	31	17
Riachão do Dantas	2.940	30.003	4	19	163	115	13	7	561	975
Carira	1.341	50.305	48	859	25	120	8	66	140	950
Moita Bonita	2.050	6.715	1	n.d	31	32	69	49	461	462
Total Território	36.741	458.023	367	4.523	785	7.964	243	625	3.553	11.670
% sobre o Total do Território	88,1	94,9	0,9	0,9	1,9	1,6	0,6	0,1	8,5	2,4

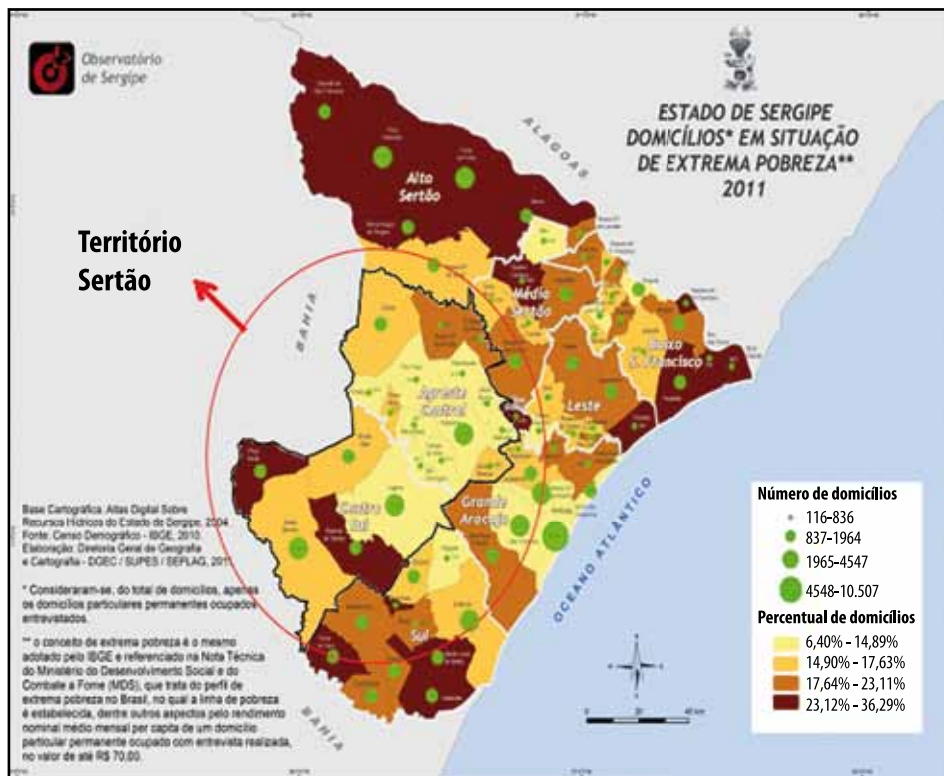
Fonte: IBGE – Censo Agropecuário – 2006

Com base nos dados preliminares do Censo Demográfico de 2010, a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão de Sergipe – SEPLAG, através da Superintendência de Estudos e Pesquisas, elaborou o Mapa da Extrema Pobreza em Sergipe, possibilitando, assim, uma visão espacial do comportamento da pobreza nos 75 municípios do estado. (Figura 3.2)

Segundo seus autores, foi possível constatar dois comportamentos gerais: o primeiro, em que a pobreza apresenta um padrão mais disperso, nos Territórios de Planejamento Centro-Sul e Sul, e o outro, mais concentrado, no Alto Sertão e Baixo São Francisco (Dias Júnior, 2011).

Em relação ao Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, dois dos 19 municípios que o compõem, Poço Verde e Riachão do Dantas, estão entre os que apresentaram os mais altos percentuais de domicílios particulares com renda média mensal *per capita* de até R\$ 70,00, portanto, em elevada situação de pobreza.

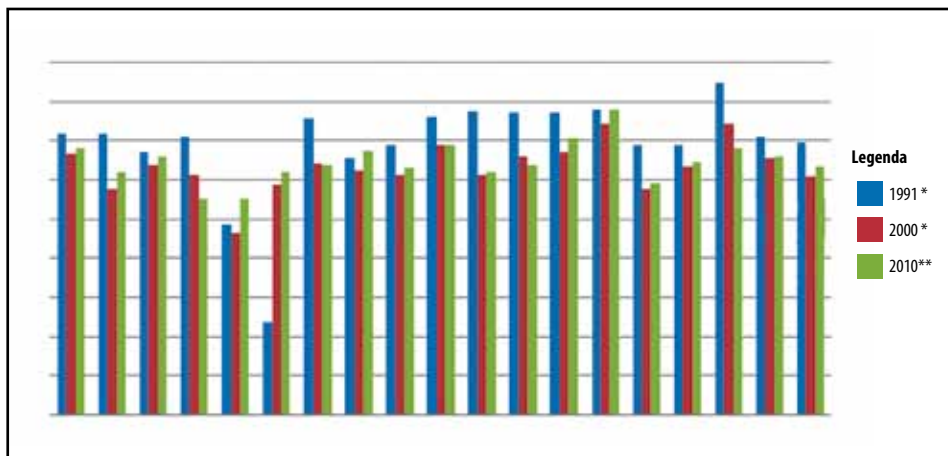
**Figura 3.2 - Distribuição da pobreza extrema no estado de Sergipe e no Território da Cidadania Sertão Ocidental.**



Fonte: SEPLAG/Observatório de Sergipe, 2011.

É importante também analisar a evolução da pobreza ao longo dos anos entre os municípios do Território. Segundo a Figura 3.3, Frei Paulo, Macambira, Pinhão e São Miguel do Aleixo vêm apresentando redução do índice de pobreza desde 1991. Por sua vez, Itabaiana, Lagarto e Malhador elevaram esses índices entre 1991 e 2010. Os demais municípios apresentaram redução no ano de 2000 em relação a 1991, situação, contudo, revertida em 2010, embora o índice tenha se mantido inferior ao observado no início da série.

**Figura 3.3 - Comportamento da pobreza (1/2 salário mínimo) de 1991 a 2010 no Território Sertão Ocidental (% da população).**

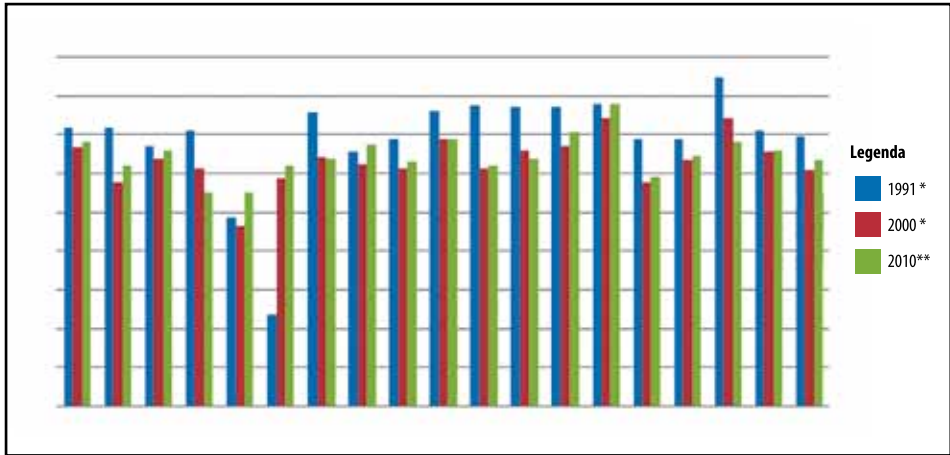


Fonte: \*IPEADData; \*\*IBGE Cidades

A Figura 3.4 complementa a anterior, apresentando a evolução da indigência entre os municípios que compõem o Território da Cidadania Sertão Ocidental. Observa-se nesta tabela que oito municípios – Campo Brito, Frei Paulo, Macambira, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo e Simão Dias – apresentaram redução da indigência no período de 1991 a 2010. Contrariamente, Areia Branca, Itabaiana, Malhador, Riachão do Dantas e São Domingos apresentaram elevação da indigência no período considerado. Os demais municípios melhoraram suas condições econômicas no período de 1991 a 2000, as quais se reduziram novamente em 2010, mantendo, no entanto, níveis mais elevados do que aqueles verificados no início da série.



**Figura 3.4 - Comportamento da Indigência ( $\frac{1}{4}$  salário mínimo) de 1991 a 2010 no Território Sertão Ocidental (% da população).**



Fonte: \*IPEAData; \*\*IBGE Cidades

Reconhecendo o caráter multidimensional da pobreza, a Tabela 3.5 busca apresentar outros elementos que sinalizam para mudanças na condição socioeconômica dos municípios do Território Sertão Ocidental no período 2000-2009. À semelhança do IDH, o Índice Firjam de Desenvolvimento Municipal (IFDM) permite uma análise do desenvolvimento municipal com base em três indicadores: renda e emprego formal, saúde e educação. Quanto mais próximo de 1 é o valor do índice, melhores são as condições socioeconômicas. Como se pode notar na tabela, todos os municípios do território apresentaram melhoras expressivas neste índice, sendo os municípios de Campo do Brito, Frei Paulo, Itabaiana, Pinhão, Ribeirópolis e São Domingos aqueles com alterações mais expressivas.

**Tabela 3.5 - Comportamento do IFDM nos municípios do Território Sertão Ocidental no período entre 2000 e 2009**

	IFDM		
	2000	2005	2009
Areia Branca	0,5218	0,5427	0,6191
Campo do Brito	0,412	0,5411	0,6738
Carira	0,4208	0,5185	0,5691
Frei Paulo	0,3946	0,5897	0,6442
Itabaiana	0,4222	0,6414	0,6916
Lagarto	0,4287	0,5569	0,6088
Macambira	0,4683	0,5609	0,6349
Malhador	0,4255	0,5034	0,615
Moita Bonita	0,475	0,5877	0,6637
Nossa Senhora Aparecida	0,3883	0,5472	0,6136
Pedra Mole	0,4676	0,5590	0,6636
Pinhão	0,3583	0,5986	0,612
Poço Verde	0,3636	0,5222	0,5772
Riachão do Dantas	0,3762	0,4928	0,5672
Ribeirópolis	0,4103	0,5864	0,6654
São Domingos	0,3439	0,4985	0,6056
São Miguel do Aleixo	0,3921	0,5146	0,6189
Simão Dias	0,5009	0,5706	0,57,66
Tobias Barreto	0,3517	0,5168	0,5648

Fonte: IPEADATA

A consideração deste conjunto de dados é relevante porque sinaliza a ocorrência de mudanças nas condições socioeconômicas dos municípios do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe antes da incidência das políticas de desenvolvimento territorial. Neste sentido, a expansão das políticas de transferência de renda, a recuperação do salário mínimo e a estabilização econômica, intensificadas a partir de 2003, foram essenciais para essas alterações e devem ser levadas em conta quando se procuram examinar os efeitos das políticas de desenvolvimento territorial sobre o comportamento da pobreza rural no Território.

## 3.2 Análise da governança territorial

O Território Rural de Identidade Sertão Ocidental compunha-se, inicialmente, de 11 municípios, conforme mencionado no início do item 3.1 deste Capítulo. Após a implantação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, este Território foi ampliado para 19 municípios, com a incorporação de unidades das regiões agreste, de Itabaiana e centro-sul do estado, de modo que o Território da Cidadania resultante configura um verdadeiro mosaico, formado por municípios com características distintas e pouca ou nenhuma identidade entre si.

Segundo a assessora técnica do Colegiado, essa nova moldura criou certos problemas para o Território, pois, como as realidades dos dois conjuntos de municípios que o integram são absolutamente diferentes, até mesmo na elaboração dos planos de Cadeia Produtiva, de Safra e do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) há dificuldades em compatibilizar as demandas, obrigando a que sejam elaborados dois planos: um com ênfase em grãos e o outro em tubérculos, de modo a contemplar os novos municípios.

As discussões sobre o enfoque do desenvolvimento territorial, com o objetivo de criar o Território Rural de Identidade Sertão Ocidental de Sergipe, tiveram início em 2003, com a designação de uma comissão encarregada de levar a proposta aos municípios selecionados para compor o território. Posteriormente, a comissão reuniu representantes de órgãos do governo e entidades da sociedade civil organizada local para escolher os membros da Comissão de Implementação das Ações Territoriais - CIAT, de natureza provisória, e que mais tarde foi substituída por uma instância colegiada permanente, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial- CODETER ou simplesmente Colegiado Territorial.

Para tanto, foram realizadas várias oficinas – estadual, regionais e municipais – geralmente no período de dois dias, com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os atores sociais para a proposta da SDT/MDA e promover o nivelamento conceitual dos representantes das entidades presentes acerca das concepções de território, territorialidade, atividades de planejamento e gestão social dos projetos, entre outras informações consideradas indispensáveis à posterior implementação da proposta.

Essas oficinas foram feitas por iniciativa da SDT/MDA, que articulava a discussão dessa proposta junto ao INCRA, às Secretarias Executivas do PRONAF em Sergipe, à EMDAGRO (empresa de assistência técnica estadual), às Secretarias Municipais de Agricultura, aos movimentos sociais, sindicatos e associações comunitárias rurais, entre outras entidades não governamentais.

Técnicos locais, vinculados à Secretaria Executiva do PRONAF, juntamente com o consultor estadual contratado pela SDT/MDA, atuavam como organizadores e facilitadores das oficinas. Com a contratação do articulador territorial, esses contatos e reuniões tornaram-se mais frequentes e o trabalho de constituição da CIAT passou a ter um caráter mais sistemático, a ponto de ter criado as condições necessárias para a sua transformação em CODETER.

O CODETER do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe é, atualmente, formado por 119 entidades do setor público e da sociedade civil que desenvolvem ações na região, basicamente no setor agropecuário, cabendo a elas a escolha do assessor territorial, a análise e a aprovação dos projetos considerados prioritários para o território, além da promoção de atividades visando à articulação das políticas públicas. É claro que esse número espelha a representação formal dos participantes do Colegiado. Em termos reais, não chegam a 10 as entidades efetivamente presentes e atuantes no Colegiado, as que dão o norte e fazem o Território andar.

Segundo um técnico que participa do Colegiado desde a constituição do Território Rural de Identidade da SDT/MDA, por decisão das organizações participantes, o Colegiado começou a funcionar, inicialmente, restrito aos órgãos e entidades de cunho local. Assim, como representantes do Estado participavam apenas as prefeituras ou secretarias municipais, enquanto a sociedade civil era sistematicamente representada por três tipos de atores municipais: as associações de moradores e as cooperativas, os sindicatos dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e o MST. Diversos municípios enviavam representantes do conselho municipal de desenvolvimento rural, um ator "híbrido", composto tanto por membros do poder público como da sociedade civil.

Dessa forma, alguns organismos governamentais estaduais e federais participavam do CODETER, mas apenas como entidades de apoio. Este era, por exemplo, o caso da EMDAGRO<sup>47</sup> que, embora sendo a responsável pela prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores do estado de Sergipe, participou, durante vários anos, apenas como ouvinte nas reuniões do colegiado, isto é, tinha direito a voz, porém, não a voto. Somente com a transformação do Território Rural em Território da Cidadania, ela passou, juntamente com outras organizações similares, a integrar o colegiado com todas as prerrogativas dos representantes efetivos. É importante notar que, com a sua transformação em Território da Cidadania, o Território Sertão Ocidental se abriu para novos integrantes, fora da órbita rural. Empresas como o SEBRAE, antes ausentes de qualquer participação territorial, passaram a desenvolver atividades de

**47** Assim como EMBRAPA, PRONESE (Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe), Universidade Federal de Sergipe, entre outros. O mesmo ocorria com organizações da sociedade civil de âmbito estadual, como Cáritas Diocese de Aracaju, Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura do Estado de Sergipe (FETASE), Movimento Estadual dos Sem Terra etc.

interesse dos municípios que integram o Território, bem como os bancos ficaram mais amigáveis à perspectiva territorial. Segundo um secretário municipal de agricultura, esse maior interesse despertado em algumas empresas e agências governamentais por municípios incluídos no território pode ser considerada a maior contribuição até agora da criação do Território da Cidadania, ou seja, a existência de uma espécie de “selo PTC”, que diferencia os territórios contemplados, principalmente, mas não apenas, na consideração das agências e empresas do governo federal.

Além do Colegiado, o Território possui um Núcleo Diretivo composto por 10 pessoas, entre titulares e suplentes, sendo quatro representantes da sociedade civil e um do poder público. Nele estão presentes os Sindicatos dos (as) trabalhadores (as) rurais, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR, as associações comunitárias rurais, movimentos sociais e prefeituras municipais. Também estão em funcionamento no Território duas câmaras temáticas, a saber: Educação, Saúde, Meio Ambiente e Assistência Social; e Agropecuária, Comercialização e Abastecimento.

É importante ressaltar que, em reunião ordinária do Colegiado, realizada em julho de 2009, o Regimento Interno do Colegiado do Território Sertão Ocidental foi reformulado, com aprovação de um aditivo visando a incluir em sua composição, através das câmaras temáticas, um (a) representante titular e um (a) suplente dos movimentos de jovens, bem como um (a) representante titular e um (a) suplente do Comitê de Articulação de Mulheres do Território Sertão Ocidental, todos com direito a voz e voto nas deliberações do Colegiado.

A figura do articulador territorial, atualmente chamado de assessor técnico, já constava do desenho institucional dos Territórios Rurais de Identidade da SDT/MDA com a função de acompanhar de perto as demandas e os projetos aprovados para o território, além de buscar a articulação das políticas públicas incidentes no território. Entretanto, numa situação que se tem mostrado insustentável em vários casos, esse profissional continua a não ter qualquer vínculo empregatício, seja com a SDT/MDA seja com o município ou o estado. Não passa de mero prestador de serviços, contratado em caráter precário por uma organização não governamental, inicialmente pela Sociedade de Apoio Ambientalista e Cultural (SASAC), com sede no município de Simão Dias e, desde 2009, pela Associação das Cooperativas Agrícolas de Sergipe (ACASE), vinculada ao MST e com sede em Aracaju. A SDT repassa recursos financeiros para essas organizações, tendo em vista a manutenção do Colegiado, incluindo a remuneração do assessor, cuja permanência na função depende, em grande parte, da boa relação que consiga manter com a organização e da importância atribuída à sua atuação junto ao colegiado.

Ressalte-se que a atual assessora territorial está há mais de um ano sem receber salário, haja vista que a ACASE, até o momento, não conseguiu renovar o contrato

com a SDT/MDA. Como resultado dessa situação de precariedade total, e apesar da reconhecida dedicação da assessora, as ações no território sofrem descontinuidades e a execução dos projetos fica muito prejudicada. Aliás, segundo um dos prefeitos municipais, expressando uma opinião generalizada entre os entrevistados, “no MDA está tudo parado”, e a assessora só continua trabalhando pelo compromisso que tem com os representantes das entidades que participam do território.

Diferentemente do ocorrido no Território da Cidadania Alto Sertão Sergipano, em que o MST desempenhou o papel de catalisador e principal ator social envolvido na mobilização para a formação do território, sendo a região uma espécie de “quartel general” do movimento, no caso do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe os principais protagonistas envolvidos em sua construção foram associações de pequenos agricultores, sindicatos de trabalhadores rurais e algumas prefeituras municipais.

Pelo que se pôde observar por ocasião das entrevistas feitas com membros do Colegiado, as prefeituras que têm participado com maior frequência e parecem apostar na proposta de desenvolvimento territorial, dando apoio e ajudando sempre que possível, são as de Poço Verde, Tobias Barreto, Pedra Mole e Pinhão. Coincidência ou não, são municípios cujos prefeitos não fazem parte de grupos políticos tradicionais, nem são chefes políticos que mantêm historicamente sob seu controle o poder político e administrativo do município. Alguns deles são oriundos do movimento sindical e filiados a partidos como PT e PSB.

A definição do número de membros e a composição do CODETER do Sertão Ocidental de Sergipe foram decididas em reunião plenária, com a presença de representantes das organizações e movimentos sociais que atuam no Território. No período inicial de implantação do Território Rural de Identidade, ficou acertado, com base na participação das entidades nas reuniões/oficinas preparatórias, que o Colegiado seria composto por dois terços de seus membros provenientes da sociedade civil e um terço do governo municipal. Como ocorreu naquela época em todo o Brasil, essa composição refletia uma preocupação de que o colegiado se tornasse, na prática, um braço do governo, tendo em vista experiências anteriores, como a dos CMDR, onde isto ocorria com frequência.

Todavia, com a criação do Território da Cidadania do Sertão Ocidental de Sergipe, a composição do CODETER passou a ser paritária entre os membros governamentais e da sociedade civil, tendo em vista a preocupação desse programa de incorporar os prefeitos municipais e outros organismos governamentais cuja atuação não se restrinja ao “setor” rural/agrícola. Segundo o Regimento Interno do Colegiado, aprovado em 2009, esta paridade de representação inclui os tipos de organização adiante elencados, os quais quando de abrangência municipal contam com titulares e suplentes dos 19 municípios do Território da Cidadania:

**GOVERNO:** prefeituras municipais; Secretaria de Estado de Educação ou SEPLAN; Secretaria de Estado da Saúde<sup>48</sup>; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (EMDAGRO).

**SOCIEDADE CIVIL:** associações; conselhos municipais (da área rural)<sup>49</sup>; sindicatos de trabalhadores rurais; organizações sociais – quilombolas. Em 2010 foi aprovado um aditivo ao Regimento Interno, que passa a incluir representantes dos Movimentos de Jovens e do Comitê de Articulação de Mulheres do Território no Colegiado.

As reuniões do colegiado são mensais e acontecem geralmente na primeira quarta-feira de cada mês, havendo rotatividade entre os municípios, até que seja concluída a sede, em Simão Dias, ainda em construção. Atualmente, devido à falta de recursos para manter a regularidade de suas reuniões, a assessora territorial tem encontrado dificuldades para que um número maior de membros participe das reuniões, quando estas ocorrem. A última foi realizada em novembro de 2011. De lá para cá, não houve mais qualquer atividade no território, pois não foi ainda assinado o novo contrato entre a ACASE e a SDT/MDA.

De modo geral, como tende a ocorrer também em outros territórios, o comparecimento dos representantes dos diferentes membros nas reuniões do CODETER é mais elevado quando se discutem projetos a serem eleitos prioritários para o Território ou a definição de recursos a serem repassados pela SDT/MDA para a execução dos projetos aprovados. Quando o objetivo das reuniões é tratar de outras questões mais específicas que não envolvem recursos financeiros, a frequência cai consideravelmente.

A presença de representantes do setor público, principalmente de secretários municipais de agricultura e da empresa estadual que presta assistência técnica aos agricultores sergipanos, a EMDAGRO, é muito forte no Território Sertão Ocidental de Sergipe. Geralmente, os primeiros representam as prefeituras, embora alguns prefeitos participem diretamente do Colegiado, a exemplo do prefeito de Poço Verde.

Em geral, as indicações são de que no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe as organizações da sociedade civil participam com maior assiduidade das reuniões do CODETER, destacando-se o MST, os STR, as associações rurais e outros movimentos sociais, como os de mulheres e de jovens. Os organismos do setor público participam menos, principalmente as prefeituras dos municípios que se incorporaram ao território quando de sua transformação em Território da Cidadania.

**48** Na verdade, segundo a assessora territorial, no início do Território da Cidadania todas as secretarias do governo estadual tinham representação no Colegiado.

**49** Como já chamamos a atenção, este ator, embora classificado no regimento interno integrante da sociedade civil, é na verdade um ator “híbrido”, podendo seu representante no Colegiado ser tanto um membro do Estado, como da sociedade civil, dependendo da situação específica que esteja sendo considerada.

A escolha dos representantes para o Colegiado segue a forma tradicional com que geralmente são constituídos os conselhos e/ou fóruns no meio rural: na maioria das vezes são os dirigentes formais – e não alguém escolhido pela base – que nele terão assento.

Do ponto de vista da diversidade setorial, pode-se dizer que no Colegiado do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe estão presentes as principais forças sociais que atuam no setor agropecuário. Entretanto, o fato de ser um Território da Cidadania, que se define pela introdução da intersetorialidade na discussão territorial, quebra um pouco esse monopólio das entidades de cunho eminentemente rural e empresta ao Colegiado um caráter mais amplo, na medida em que passa a incorporar, também, outras organizações importantes presentes no território, vinculadas a atividades não agrícolas – como o SEBRAE – igualmente relevantes para a promoção do desenvolvimento local.

Apesar de os atores sociais afirmarem, nas entrevistas, que não existe uma entidade que tenha poder de pressão e força maior do que as demais, os conflitos e as disputas existem entre os membros do colegiado. Isto não exclui o fato de que o Território Sertão Ocidental parece ter construído canais de participação e de atuação de seus membros de caráter mais democrático e descentralizado do que o observado em outros territórios sergipanos, onde, algumas vezes, a figura do assessor passa a ser mais importante do que o Colegiado e, em outras, este passa a ser controlado pelo representante do prefeito.

Os mecanismos de governança adotados pelo Colegiado, em virtude da sua própria configuração, apresentam um grau de autonomia de flexibilidade muito grande na relação entre os atores sociais que dele participam. As organizações representadas, embora heterogêneas quanto ao peso/representatividade local e à participação no fórum, preservam o direito igualitário a voz e voto, o que pode ser considerado um avanço em relação a experiências passadas, onde as representações dos trabalhadores rurais apenas convalidavam o que anteriormente já havia sido decidido pelo prefeito ou por algum de seus prepostos, entronizado nos conselhos e em outros fóruns colegiados.

Em resumo, as estruturas colegiadas do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe são heterogêneas em sua composição, delas fazendo parte entidades com diferentes trajetórias de luta, vivências do jogo político e conhecimentos do funcionamento da burocracia envolvida no acesso a recursos públicos. Se a construção deste espaço democrático de discussão pode trazer dificuldades para a tomada de decisão sobre quais projetos devem ter prioridade para o Território, não é menos verdade que representa uma inovação institucional para a região. Como um espaço público possibilita, por meio da confrontação de interesses corporativos que são levados à apreciação e à aprovação do Colegiado, a oportunidade única de colocar frente a frente diferentes



poderes locais – prefeitos municipais, sindicalistas, lideranças de associações comunitárias rurais e representantes de movimentos sociais locais – cada um defendendo suas ideias e interesses mas tendo de convencer a maioria dos participantes da justiça e da importância de seus projetos para o desenvolvimento territorial.

Um aspecto que merece ser ressaltado diz respeito à questão do marco jurídico do Colegiado Territorial, isto é, da capacidade do CODETER para resolver definitivamente os problemas de execução dos projetos territoriais por ele aprovados. Por não ter personalidade jurídica, o Colegiado não pode ser o proponente de projetos de financiamento para o território, quando se trata de projetos de investimento. Este problema, que envolve a gestão social dos projetos, tem sido um dos principais gargalos encontrados pelo Colegiado, segundo alguns de seus integrantes, para levar a bom termo a implementação de ações territoriais, já que somente as prefeituras e as agências do governo estadual podem pleitear, na condição de proponente, liberações de recursos junto à Caixa Econômica Federal- CEF.

Entretanto, não há consenso entre os integrantes do Colegiado acerca do caminho a ser seguido: se deve ser o da formalização jurídica, abdicando de sua condição de informalidade enquanto fórum de encaminhamento e de aprovação de demandas oriundas das entidades representadas ou o de procurar outra via, ainda não percebida com clareza, que lhe permita ser reconhecido pela CEF como agente em condições legais de ter acesso aos recursos públicos federais colocados à disposição da política de desenvolvimento territorial.

Os que defendem a primeira opção falam do engessamento existente atualmente na forma de encaminhar os projetos territoriais de investimento junto à CEF, posto que isso só pode ser feito através das prefeituras municipais ou do governo estadual. Como geralmente as prefeituras estão inadimplentes com o governo federal e a relação com o governo estadual nem sempre é harmônica, a liberação dos recursos acaba inviabilizada ou muito dificultada, prejudicando consideravelmente o desenvolvimento e a execução dos projetos aprovados. Para os que defendem a segunda alternativa, se o colegiado passar a ser uma organização formal, estará jogando fora o que talvez seja seu mais importante trunfo: operar como um fórum de entidades preocupadas em definir projetos prioritários para o desenvolvimento territorial e buscar formas de articulação das políticas públicas, sem a criação de uma burocracia excessiva e onde todas as organizações presentes tenham preservados seus direitos à voz e ao voto, da forma mais democrática possível.

Quanto à relação entre as diferentes territorialidades observadas atualmente no estado de Sergipe – Territórios Rurais do MDA, Territórios da Cidadania da Casa Civil da Presidência da República e Territórios de Planejamento da SEPLAG, pode-se afirmar

que, apesar de uma matriz conceitual comum<sup>50</sup>, ela é meramente retórica, não visível, quando se sai da aparência para a verificação do que acontece realmente com as ações governamentais efetivamente implementadas localmente. No âmbito federal, os Territórios da Cidadania, apesar do aparato de que vieram revestidos, nada mais têm sido do que a continuidade das ações que já vinham sendo feitas desde a criação dos Territórios Rurais do MDA, com um agravante: menor poder de influência da institucionalidade criada (o CODETER) nas decisões sobre os projetos a serem definidos e executados no Território, haja vista a presença de vários ministérios, porém sem um liame que amarre o conjunto dos projetos<sup>51</sup> dentro de uma perspectiva integradora e racional. No estado, em síntese, a viabilização de uma relação mais efetiva entre as territorialidades federais e a estadual, mesmo considerando que o estado de Sergipe possui alguns dos seus Territórios de Planejamento praticamente composto pelos mesmos municípios dos Territórios da Cidadania, enfrenta grandes desafios, entre os quais a necessidade de um planejamento mais eficiente e com ações convergentes das diferentes esferas públicas; de aperfeiçoamento de métodos e processos de monitoramento e de avaliação das políticas públicas; da integração de políticas públicas; de aperfeiçoamento da gestão municipal; de estímulo à gestão compartilhada, entre outras.

### **3.3 Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural**

Nesta seção, vamos tentar aprofundar a análise da relação entre a política territorial e a redução da pobreza rural e verificar empiricamente os resultados desta interface, para o caso do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe.

Como mostra a Tabela 1 do Anexo 2, 14 projetos foram aprovados com recursos do PRONAT para o Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, no período de 2003 a 2010, num total de R\$ 2,9 milhões.

Dos 19 municípios que compõem o território, oito foram beneficiados com projetos, a saber: Poço Verde, Simão Dias, São Domingos, Tobias Barreto, Carira, Pinhão, Itabaiana e Pedra Mole.

No mesmo ano em que o PTC foi lançado, já começou a ser implantado no Território Sertão Ocidental de Sergipe. Em 2008 foi prevista a execução de 67 ações locais, com

**50** O Território como “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” (MDA, 2004).

**51** Com essa nova nomenclatura (Territórios da Cidadania) passaram a ser contemplados com recursos e projetos de outros ministérios do governo federal, além do MDA, e divididos de acordo com suas características econômicas (produção agropecuária), demanda social, demografia e população, economia e trabalho, educação, índices de desenvolvimento e saúde etc.

um orçamento de R\$ 134.692.235,48; em 2009 foram previstas 71 ações no Território, com um orçamento de R\$ 302.148.022,3; em 2010 a previsão foi de 59 ações, com um orçamento de R\$ 268.946.028,43 (Tabela 2 do Anexo 2). Em grande parte, trata-se de ações que já vinham sendo executadas no Sertão Ocidental, antes da criação do PTC, como o Bolsa Família, o Programa Luz para Todos, o Programa Cisternas, Garantia Safra, PRONAF, Assistência Técnica, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa, Serviço Socioeducativo do PETI etc. (Idem, *ibidem*). Algumas políticas públicas anunciadas não foram executadas no Território, outras não alcançaram o orçamento previsto e houve, ainda, aquelas que aplicaram valores acima do estimado.

Conforme observado na pesquisa de campo, algumas propostas de mudanças importantes, com o PTC, foram aportadas no Território. A primeira diz respeito à própria proposição de articular um conjunto de ações em um espaço geográfico delimitado. Ainda que uma articulação efetiva entre as diferentes políticas públicas setoriais não possa ser visualizada, o PTC pode ter contribuído para ampliar o leque temático das discussões sobre as políticas públicas necessárias ao Território. Como mencionou um entrevistado, representante do poder público municipal, *“com os Territórios da Cidadania, a política territorial foi integrada com todos os ministérios, antes ela era só do MDA. Foi muito melhor porque a gente discutiu as políticas todas em conjunto. Não adiantava pensar só no modelo econômico, sem pensar na saúde, na assistência, tudo conjuntamente”*.

Todavia, é importante destacar que a matriz de ações para o território já vinha pré-estabelecida pelo governo federal, cabendo ao Colegiado tão somente propor um elenco de prioridades no conjunto das ações previstas, sem qualquer garantia de que tais prioridades seriam consideradas, nem que a matriz de ações poderia ser alterada, mesmo que marginalmente. Como expressaram os entrevistados: *“a matriz não era para ser discutida pelo Colegiado, era só para ser validada”*; *“é uma ideia bacana, mas que não foi executada”*; *“o Colegiado não participou, não se quis dar poder ao Colegiado”*; *“não houve grandes mudanças com o Território da Cidadania na região”*; *“criou confusão até hoje”* (com os Territórios Rurais de Identidade), *“complicou mais”*; *“o Território da Cidadania veio desarticular os outros territórios”*; *“o modelo não vingou, mais atrapalha do que favorece”*<sup>52</sup>... Conforme mencionaram Bonnal e Kato (2011: 71) de forma sintética, o PTC reduz *“em parte o poder de decisão e o espaço da sociedade civil, apresentando uma dinâmica mais top-down”*.

**52** Este quadro se complexifica, se considerarmos a institucionalidade territorial criada pelo governo estadual. Infelizmente não foi possível avançar nesta direção. De qualquer modo, as entrevistas realizadas sugerem que a institucionalidade territorial estadual introduziu mais confusão na percepção dos atores sociais, que têm dificuldade em discernir se o Território Sertão Ocidental de Sergipe se conceitua como Território Rural de Identidade, como Território de Cidadania ou como território estadual. De qualquer modo, a relação entre a concepção federal e a estadual de território não é muito nítida para os atores entrevistados, que muitas vezes embaralham estas diferentes perspectivas, com consequências que enfraquecem sua percepção da perspectiva territorial. Aparentemente, esta é uma diferença importante entre Sergipe e Bahia, onde a sinergia entre as políticas federal e estadual é mais nítida e relevante.

No entanto, além da ampliação dos temas em pauta, o PTC permitiu a participação e a interação com novos atores sociais no território (“selo PTC”). A EMBRAPA, as universidades, a EMDAGRO e o SEBRAE passaram a interagir com o conjunto de atores que já vinham participando do colegiado territorial: sindicatos dos trabalhadores rurais, representantes do poder público municipal, representantes das associações comunitárias do meio rural, representantes do MST e representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Conforme um entrevistado, representante do poder público municipal, *“com o Cidadania apareceu a EMBRAPA, o SEBRAE, e quando eu digo que mudou é aí. Esses caras não participavam, aí mudou. Os Bancos, nós esprememos eles e agora eles estão mais maleáveis. Nós exigimos uma convocação de todos os superintendentes. Não resolveu, mas melhorou bastante. A EMBRAPA nos passou as tecnologias que eles têm”*. A participação desses atores reduziu aparentemente a perspectiva excessivamente localista que dominara a implantação do Território Rural de Identidade, provavelmente alavancando as potencialidades das iniciativas mais localizadas. Como exemplo desta possibilidade, a existência e a importância política do PTC favoreceram a emergência de novas ações, mesmo independentes do Programa, como é o caso do projeto de recuperação e de conservação de solos degradados pela cultura do milho no Território.

Com o PTC, também o número de municípios que compõem o território foi ampliado, como já adiantamos. De onze municípios relativamente homogêneos e já familiarizados com a dinâmica territorial, através do PRONAT, o Território passou a dezenove, nem todos conhecedores do funcionamento e das institucionalidades territoriais, introduzindo uma maior heterogeneidade tanto em sua dinâmica institucional como nas suas características socioeconômicas.

Como se observa no depoimento de um representante do poder público municipal, a entrada desses municípios acirrou os conflitos internos pela disputa de recursos e pela definição de prioridades: *“Antes nos éramos onze, aí com dezenove, vamos dizer assim, fica mais disputado. Na minha opinião e eu contestei, nós não queríamos a junção, porque a realidade de Tobias Barreto, Carira e Pedra Mole não é a mesma de Malhador, Moita Bonita e Itabaiana. (...) Os que participam mais do CODETER são os onze municípios primeiros, são os mais assíduos, os outros por não acreditar... Por exemplo, Itabaiana não tinha a noção de território, tá agora pegando um pouco, tudo ela queria para Itabaiana. Eu digo, ‘justamente o que o território quer é não dar para quem já tem”*.

Como afirmou um membro da Câmara Temática de Educação do Colegiado, *“quando você vai fazer a adesão para o Programa Caminhos da Escola, está lá na justificativa ‘prioridade ao município pertencente ao Território da Cidadania’, está lá na pauta, mas esta discussão ela não vinha sendo passada por dentro do colegiado. Até porque o Ministério da*

*Educação não colocava aquilo ali, como ele colocava inicialmente para que os municípios elencassem qual era o município para receber x ônibus ou alguns municípios tinham uma carência muito maior. Agora o prefeito faz a adesão..."*

Por outro lado, a falta de atualização dos dados sobre o acompanhamento da execução dos projetos pelo Sistema de Informações Territoriais - SIT, *site* que reúne um conjunto de informações sobre os 164 territórios existentes no país, dificulta o acompanhamento dos projetos em execução. Por exemplo, nele só estão disponíveis os PTDRS de dois dos quatro territórios do estado de Sergipe, ainda assim, com dados desatualizados. O Território de Cidadania do Sertão Ocidental de Sergipe, por exemplo, consta como sendo formado por onze municípios, e não dezenove como seria o correto.

De acordo com os depoimentos obtidos, o Território Rural de Identidade Sertão Ocidental de Sergipe começou suas atividades com grande entusiasmo por parte dos atores do Colegiado, o que foi estimulado por anos, considerados **bons**, em termos de recursos liberados e projetos aprovados para o território. Aparentemente, esta situação durou até 2009<sup>53</sup>. Em 2010 não houve avanços, pois os projetos foram inviabilizados pela falta de contrapartida de recursos por parte do governo estadual. Em 2011 foram definidos três novos projetos, encaminhados através de prefeituras municipais, mas foram barrados na SDT/MDA por razões técnicas. Atualmente, o Colegiado está tentando reestruturar projetos que não estavam funcionando adequadamente, mas a conjuntura é de grande desestímulo, devido ao que é considerado como um "marasmo" do MDA desde 2011.

Neste contexto, o Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe está à espera, sem grande otimismo, que o MDA supere urgentemente esta situação de imobilização e retome a política de desenvolvimento territorial, disponibilizando recursos financeiros que viabilizem as ações e os projetos territoriais.

Entretanto, apesar da paralisação atual das atividades do Colegiado, é possível afirmar que vários projetos importantes foram concretizados no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, tais como: (1) a construção de casas de farinha em vários municípios; (2) reforma e ampliação de um centro de artesanato em Tobias Barreto; (3) construção do Centro de Comercialização dos Produtos da Agricultura Familiar – CECAF, em Poço Verde; (4) Central de Distribuição dos Produtos da Agricultura Familiar; (5) Central das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária – CENTRAFES;

**53** Inicialmente, em especial em 2005 e 2006, os recursos disponíveis eram destinados em grande parte ao fortalecimento da infraestrutura das prefeituras municipais, por meio da compra de carros, motos e computadores; a parte restante dos recursos era destinada à implementação de projetos territoriais. Em 2009 esta sistemática foi alterada, passando o Colegiado a enfatizar a discussão de projetos estruturantes para o desenvolvimento do território.

(6) Centro de Formação de Agricultores, em Simão Dias, que será a sede do Território do Sertão Ocidental; (7) Cooperativas de Crédito - COOPEC; (8) unidades de beneficiamento de grãos; (9) agroindústria para beneficiamento da mandioca; (10) secadores de grãos e silos metálicos; (11) moinho de milho do Povoado São José, em Poço Verde; e (12) o Núcleo Administrativo da Agricultura Familiar de Moita Bonita, dentre outros.

O Anexo 2 mostra o Plano de Providências elaborado pelo Colegiado do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe e encaminhado à SDT/MDA, contendo uma listagem de 18 projetos com recursos alocados pelo PRONAT, aprovados/em execução no território, no período de 2003 a 2010. Neste Plano constam informações sobre o andamento desses projetos, problemas encontrados para sua execução e as medidas propostas para que venham a ser efetivamente concluídos.

O maior número de projetos aprovados para o Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe<sup>54</sup> ocorreu em 2007, com quatro projetos, e em 2005, com três. Em 2003, 2004, 2006, 2008 e 2009, foram aprovados dois projetos por ano e, em 2010, apenas um.

Como pode ser observado no Anexo 2, os projetos têm objetivos distintos, a maioria deles voltada para atividades produtivas e/ou visando dotar de infraestrutura física os municípios do território, como forma de dinamizar a economia da região e potencializar a melhoria das explorações agropecuária, agroindustrial e de serviços que ali são desenvolvidas.

Também são distintas as situações em que se encontram no que diz respeito à execução dos serviços, inclusive com projetos aprovados há anos, cujas obras estão paralisadas. Há, entretanto, uma demanda generalizada: a formação de um núcleo de técnicos com capacidade para apoiar a formulação, a implantação e a reestruturação (quando for o caso) dos projetos territoriais, atividade que poderia ser desempenhada, por exemplo, pelo governo estadual.

Registre-se, neste contexto, à guisa de exemplificação, que um projeto apresentado pelo Colegiado, em 2006, com o objetivo de fortalecer a atividade pecuária do Território do Sertão Ocidental, tendo como executora a Prefeitura Municipal de Pinhão, segundo visita feita pela assessora territorial está paralisado porque a empresa que venceu a licitação não deu continuidade à obra.

Outro projeto, visando à instalação de uma cooperativa de crédito, ampliação de unidades de produção de milho e cal, aquisição de veículo e microcomputador, im-

**54** Note-se que estamos falando em Território da Cidadania, mas a maior incidência de aprovação de projetos no Sertão Ocidental de Sergipe ocorreu no período 2003-2007 – 13 projetos, ou seja, mais de 70% do total do período 2003-2010 – quando estava vigia o Território Rural de Identidade.

plantação de sistema de irrigação e à capacitação de agricultores, no Município de Poço Verde, teve sua situação assim descrita pela assessora territorial:

*"Em visita realizada ao empreendimento **Cooperativa de Crédito**, a diretoria informou que a Cooperativa estava funcionando, faltando capital de giro para aumentar a carteira de micro crédito, e há necessidade de reforma e ampliação do prédio; **Ampliação de Unidades de produção de milho e cal** - A **Unidade de beneficiamento de milho** encontra-se desativada devido às instalações e alguns equipamentos serem inadequados ao funcionamento, o que está dando muita ênfase ao processo de desestímulo dos beneficiários e até mesmo de fragmentação do grupo, sendo necessário um processo de reanimação e reorganização para retomada da gestão do empreendimento - atualmente o grupo está associado à CO-OPERVE, cooperativa de produtores de Poço Verde, elaboraram projeto das APLs com apoio do ICODERUS. A **Unidade de Beneficiamento de Cal** encontra-se desativada com pouca apropriação da comunidade, ausência de diagnóstico/vocação produtiva; Falta licença ambiental da ADEMA. **Veículo e microcomputador** adquiridos; O **Sistema de Irrigação** funcionando precariamente, com um só beneficiário produzindo coentro, cebolinha, couve e quiabo orgânicos com certificado do MAPA. A EMDAGRO e a Associação Rainha da PAZ estão produzindo mudas de Nim, algaroba, leucena e gliricídia, envolvendo 03 famílias; a Capacitação está sendo realizada".*

Sobre os impasses e limitações para a boa execução dos projetos no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, um dos maiores problemas está relacionado ao repasse de recursos pelo governo federal. Em 2010, o território recebeu o aporte de R\$1,2 milhão; em 2011, o governo federal liberou apenas R\$ 300 mil, o equivalente a 25% dos recursos financeiros do ano anterior. Levando-se em consideração que já não são onze os municípios a serem atendidos, mas, dezenove, evidencia-se a dificuldade de se socorrerem as premências, cada vez maiores, do território.

## Considerações finais

A política de desenvolvimento territorial, no depoimento dos integrantes do Colegiado do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, apesar de os problemas e dificuldades que apresentam, foi um avanço em relação ao modelo de políticas públicas anteriormente adotadas.

Eles reconhecem que, na transformação da política de Territórios Rurais de Identidade para Territórios da Cidadania, houve uma perda substantiva na implementação dos programas e projetos. Tendo criado, quando de seu lançamento, em 2008, muita expectativa entre os atores sociais territoriais pelo volume de recursos anunciado, pela

articulação de diversas políticas setoriais e pela coordenação a cargo da Casa Civil da Presidência da República – o que ampliaria significativamente o escopo e os limites técnicos, políticos e financeiros contidos na proposta da SDT/MDA - o Programa Território da Cidadania é visto como algo que “não deslanchou”, que “criou muita frustração” entre os participantes e que aparece como mera propaganda do governo federal, na medida em que, basicamente, agregou aritmeticamente para o Território o conjunto de ações que os diferentes ministérios e programas federais já vinham desenvolvendo nos municípios que o compõem. Além disso, a matriz de ações territoriais foi definida sem qualquer participação substantiva do CODETER, que foi consultado apenas para validá-la, e segundo os entrevistados, contribuiu, consideravelmente, para o enfraquecimento e frustração de seus membros. Em alguns depoimentos, o aspecto mais positivo atribuído ao TC é o fato de ter trazido para dentro do Colegiado do Território Sertão Ocidental, empresas como a EMBRAPA e o SEBRAE, cujo potencial de contribuição para a política territorial tem merecido especial destaque.

A nova sistemática de planejamento formalmente adotada pelo governo de Sergipe, a partir da lógica territorial, com a instituição dos Territórios de Planejamento, é positiva, no sentido de que se busca mobilizar a população em prol de um norte comum para o desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que descentraliza a atuação do Estado, pois procura definir as diretrizes localmente, com participação popular.

O problema é que, até o momento, a política de desenvolvimento territorial baseada nos Territórios de Planejamento não conseguiu se tornar efetivamente uma política de governo, porquanto, na prática, as secretarias de estado não seguem esse modelo de regionalização para a formulação de seus programas e projetos e para a alocação de recursos. Com raras exceções, a exemplo da recuperação da malha rodoviária estadual, esse tipo de regionalização não deu conta de racionalizar as ações de governo e potencializar os resultados de suas políticas, traduzidas em maior dinamismo das economias dos territórios e, por via de consequência, do estado como um todo.

Quanto a possíveis interfaces com as políticas de combate à pobreza rural, a impressão que se teve, ao ouvir diferentes representantes do Colegiado e de outros órgãos do setor público que atuam nessa área, é a de que ainda não é possível notar algo mais concreto e relevante. Apenas tangencialmente a questão da pobreza é tratada nas reuniões do Colegiado territorial, mas sem que haja uma tomada de decisão clara em termos de elaboração de projetos voltados especificamente para esse problema. A opinião geral é de que ocorreu uma melhoria na condição dos pobres rurais nos últimos anos, mas ela está associada a um *mix* de políticas públicas, econômicas e sociais, a que os territórios passaram a ter acesso – no qual se inclui, sem dúvida a política territorial -, sendo, no entanto, muito difícil, talvez impossível, individualizar a parcela de responsabilidade da política territorial nessa melhoria.



Pelo que se pôde notar, o tratamento da questão da pobreza fica restrito, no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, às Secretarias Municipais de Assistência Social e Trabalho, as quais articuladas com a Secretaria Estadual da Inclusão e do Desenvolvimento Social – SEIDES se encarregam de implementar suas políticas locais de combate à pobreza extrema, seguindo o modelo estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social para o Programa de Combate à Pobreza Extrema, o chamado Brasil Sem Miséria (BSM). Exemplo disso é o Sergipe + Justo, do Governo Estadual, e o Tobias Sem Miséria, da prefeitura do município de Tobias Barreto, integrante do referido território.

Por outro lado, nem o Colegiado nem a política territorial foram envolvidos no lançamento e na implementação inicial do Programa Brasil Sem Miséria Rural (BSMR), o que, para muitos entrevistados, é surpreendente, pois as duas políticas fazem parte do MDA. Isso tem despertado uma preocupação maior: a de que o BSMR venha a colocar em plano bastante secundário a política de desenvolvimento territorial. Tal inquietação foi manifestada tanto por representantes do setor público, inclusive prefeitos, como por organizações não governamentais que participam do Colegiado. Enxergam a paralisia do MDA e a redução substantiva dos recursos financeiros repassados anualmente ao território pelo governo federal como sintomas da perda crescente de importância da política de desenvolvimento territorial. Para um prefeito municipal, já se percebe um movimento de desmonte da continuidade da política territorial quando os prefeitos municipais são frequentemente instados, por autoridades do MDA, a buscar nas emendas parlamentares recursos para os seus municípios, que até então eram obtidos por meio de projetos encaminhados pelo Colegiado à SDT/MDA.

Quando se considera a diversidade social existente no Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe, é observável a sua representatividade através das diferentes organizações que participam do CODETER, transformando o Colegiado, na visão dos entrevistados, um espaço democrático de discussão de demandas e de aprovação de projetos de interesse para o território, tentando romper com a tradicional e resistente barreira dos interesses municipais. A despeito da heterogeneidade das forças sociais que o compõem, das habilidades e conhecimentos desiguais das entidades ali presentes e dos interesses diversificados que possuem, é indiscutível o esforço de concertação entre representantes dos governos federal, estadual e municipal e as organizações sociais estimulado pela existência do Colegiado, como um espaço público de participação.

Finalmente, foi possível perceber a importância e a urgência de mais mobilização e iniciativa advindas do MDA em favor da retomada efetiva da política de desenvolvimento territorial rural para afastar a sensação de profundo desânimo, frustração e preocupação que percebida nas entrevistas com os atores sociais que participam do Núcleo Diretivo do Território da Cidadania Sertão Ocidental de Sergipe.

Por fim, resta a perplexidade com os acontecimentos da política territorial por aqueles que se sentem impotentes para reverter um quadro que, na atualidade, afigura-se bastante grave, podendo até mesmo levar à descontinuidade de uma experiência de política pública que, não obstante seus inadiáveis problemas e limitações, mobiliza número considerável de atores sociais e tem representado um experimento não desprezível de democratização da implementação de políticas públicas no meio rural.

## CAPÍTULO 4

### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA SERRA GERAL (MG)

- **Rômulo Soares Barbosa**  
Professor do PPGDS/UNIMONTES e  
pesquisador daFAPEMIG
- **Silvia A. Zimmermann**  
Pós-Doutoranda FAPERJ OPPA/CPDA
- **Andréia Tecchio**  
Doutoranda CPDA

*O Território na página do MDA é muito bonito! Você já viu lá?  
Entrevista Território Serra Geral/MG - Maio de 2012.*

#### 4.1 Caracterização socioeconômica e política do território

O Território da Serra Geral está localizado na mesorregião norte de Minas Gerais, sendo composto por 16 municípios, a saber: Catuti, Espinosa, Gameleiras, Jaíba, Janaúba, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Monte Azul, Nova Porteirinha, Pai Pedro, Porteirinha, Riacho dos Machados, Serranópolis de Minas e Verdelândia. Os Mapas 4.1 e 4.2 apresentam, respectivamente, os municípios que compõem o Território Serra Geral e destes, onde foram realizadas as entrevistas.

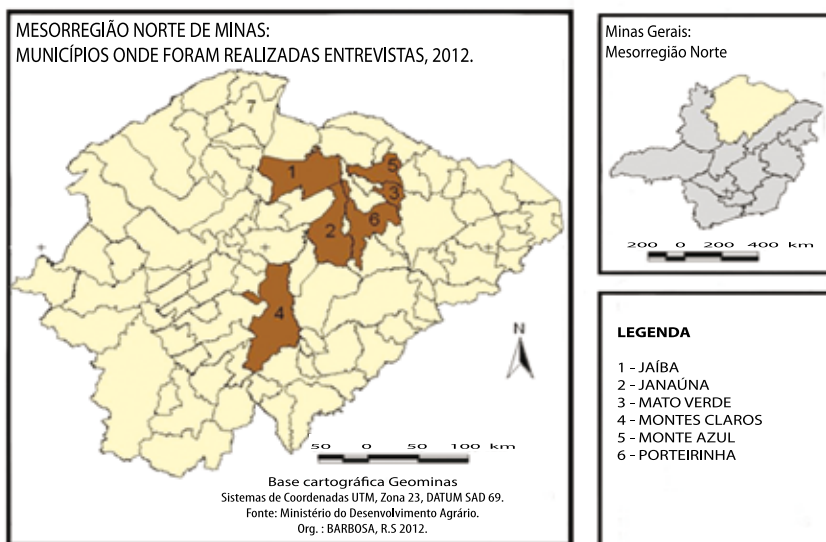
A população do Território Serra Geral, em 2010 totalizava 285.625 habitantes, com acréscimo de 3,5% em relação ao ano de 2000. A população rural representava, em 2010, 37% do total, sendo que em 2000 tal participação era de 42% do total. Em números absolutos, a população rural foi reduzida de 115.732 para 105.188 habitantes. Embora tenha ocorrido uma diminuição relativa e absoluta da população rural do Território, a população rural relativa desse espaço (36,83) é superior, comparativamente, às médias nacional (15,6%) e estadual (14,7%) (IBGE, 2010). Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) indicam que o território possui 19.357 agricultores familiares, 1.793 famílias assentadas e 21 comunidades quilombolas, e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de 0,65 (SDT/MDA, 2012).

### Mapa 4.1 – Municípios que compõem o Território Serra Geral, 2012



Fonte: SDT/MDA, 2012.

### Mapa 4.2 – Municípios onde foram realizadas as entrevistas, 2012



Fonte: SDT/MDA, 2012.

#### 4.1.1 Espaço regional: aspectos históricos e dinâmica recente da agropecuária

O norte de Minas Gerais possui uma área de 120.701 km<sup>2</sup> que corresponde a 20,7% do território do estado, sendo composto por 89 municípios. A partir de 1965, essa região foi inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Considerada como integrante do Polígono das Secas, o norte de Minas Gerais foi alvo da ação desenvolvimentista estatal, especialmente nos anos 1970, com investimentos industriais e de modernização agropecuária. Financiamentos por meio de fundos setoriais, benefícios e isenções fiscais determinaram a tônica do crescimento econômico e modernização regional desde então.

Conforme Dayrell (1998) e Barbosa e Feitosa (2006), quatro pilares sustentaram o processo de modernização do campo na região, sob a orientação e apoio da SUDENE, por meio do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), a saber: agricultura/fruticultura irrigada, monocultura de eucalipto, pecuária extensiva e monocultura de algodão.

Tais dinâmicas se deram de maneira e intensidade distintas na mesorregião. Nas áreas de planaltos com predomínio da vegetação de cerrado foram implantadas grandes monoculturas de eucalipto para a produção de carvão vegetal, com o objetivo de abastecimento do complexo siderúrgico da região central do estado de Minas Gerais.

Nos vales do Rio São Francisco e de afluentes, como o Rio Gorutuba e Verde Grande, foram implementados projetos de agricultura/fruticultura irrigada, por exemplo: Projeto Jaíba, Projeto Gorutuba e Projeto Pirapora. Somente o projeto Jaíba tem por objetivo irrigar 100 mil hectares.

No vale do Rio Verde Grande, num espaço que se estende do município de Montes Claros até a divisa com o estado da Bahia, foi mais forte a modernização de fazendas de pecuária bovina, contribuindo para o reconhecimento regional na produção pecuária. A monocultura do algodão esteve presente em vários municípios do norte mineiro, mas foi no chamado sopé da Serra Geral, entre os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa, que ela se instalou com maior intensidade.

O norte de Minas Gerais é uma construção político-administrativa recente, da segunda metade do século XX. Seus municípios estão inseridos em contextos histórico-ambientais diversos: o Rio São Francisco e suas baixadas e planícies, as chapadas e planaltos, a Serra do Espinhaço, dentre outros.

O Território Serra Geral também representa essa diversidade. Ao congregarmos 16 municípios, podemos observar a importância, por um lado, do Rio São Francisco e dos Rios Verde Grande e Gorutuba, refletindo intensamente na dinâmica agroambiental dos

municípios de Manga, Matias Cardoso, Verdelândia, Janaúba, Jaíba e Nova Porteirinha, e, por outro, da Serra do Espinhaço e os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul, Espinosa, Pai Pedro, Serranópolis de Minas, Riacho dos Machados, Mamonas, Catuti e Gameleiras.

É entre a Serra do Espinhaço (que em sua porção norte do estado de Minas Gerais recebe o nome de Serra Geral, que batizou o Território em estudo) e o Rio São Francisco que se constitui o espaço do Território Serra Geral. Na Figura 4.1 há uma seta identificando a localização do Território no complexo físico do Brasil.

**Figura 4.1 – Brasil, Mapa Físico, localização do Território Serra Geral, Minas Gerais**

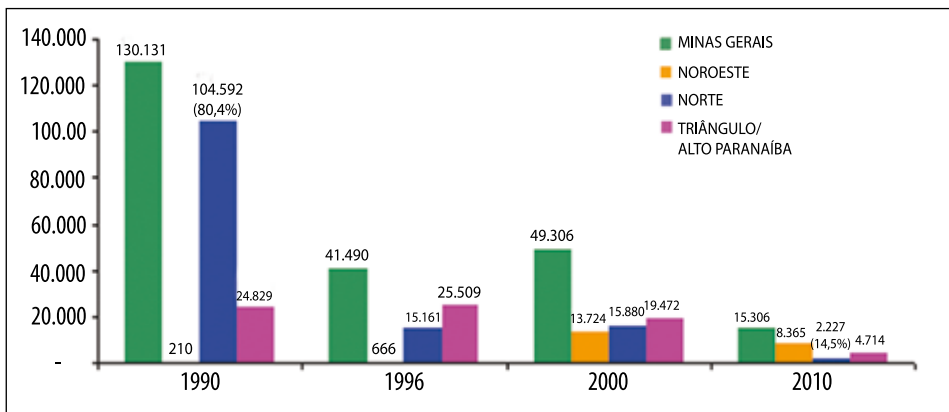


Fonte: IBGE, 2012.

Os municípios do Território que estão localizados na encosta ou sopé da Serra Geral possuem vegetação típica de caatinga e com as menores taxas pluviométricas da mesorregião norte de Minas, em torno de 700 milímetros, com chuvas concentradas entre novembro e março. Os municípios do sopé da Serra, como veremos adiante, sofrem com constantes carências de água.

Nos anos 1990, o norte de Minas Gerais foi o principal produtor estadual de algodão, com área plantada de 104.592 hectares, representando 80,4% do total de área plantada no estado. Somente os municípios de Porteirinha, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa plantavam, nesse período, 76.400 hectares, representando 73% da área plantada na mesorregião norte de Minas e 59% de todo o estado (IBGE, 2010a). Por abrigar grande área plantada e um complexo de galpões de usinas beneficiadoras de algodão, o município de Porteirinha era, regionalmente, tratado como a capital nacional daquele produto. A seguir, o Gráfico 4.1 demonstra a evolução da área plantada, em hectares, com algodão herbáceo, em Minas Gerais e nas principais mesorregiões, entre 1990 e 2010.

**Gráfico 4.1 – Evolução da área plantada, em hectares, com algodão herbáceo em Minas Gerais e nas principais mesorregiões, entre 1990, e 2010**



Fonte: IBGE, (2010a).

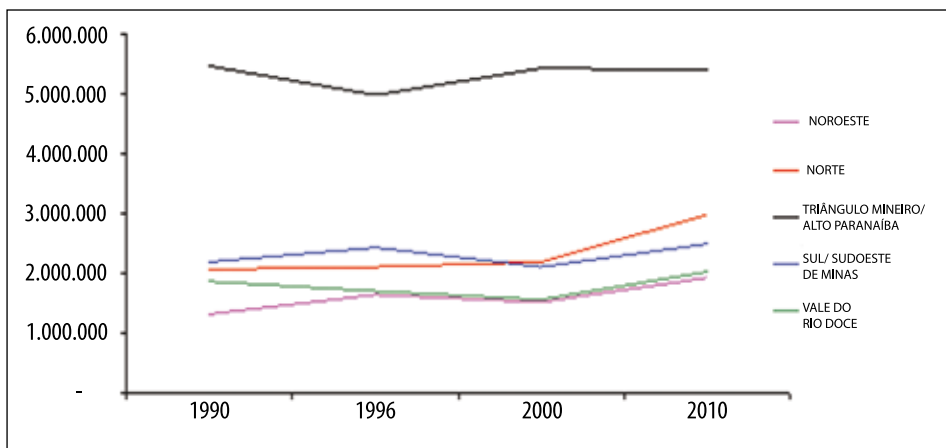
Observa-se que entre os anos 1990 e 2000, o plantio do algodão foi diminuindo drasticamente no estado de Minas Gerais, na região norte e nos principais municípios produtores do Território Serra Geral. As explicações para tal fenômeno, amplamente divulgadas nos meios técnicos e pelo jornalismo regional, atribuíam à praga bicudo-do-algodoeiro (*Anthonomus grandis*) a responsabilidade pelo declínio da cotonicultura regional.

As extensas áreas, antes destinadas à monocultura do algodoeiro, com grandes níveis de compactação e erosão de solos, deveriam ser destinadas, desde então, às

lavouras de alimentos e à criação de gado. Assim, constitui-se, nessa porção do Território Serra Geral, importante produção leiteira destinada ao processamento artesanal de queijos, requeijões e doces.

De acordo com Oliveira, Dayrell e Dangelis Filho (2011, p. 175), nos dias atuais, somente em Porteirinha, existem “37 pequenas queijarias e a Cooperativa Crescer que organiza a produção leiteira de 593 famílias em 637 unidades produtivas”. Com 638.869 cabeças de gado, o rebanho bovino do Território Serra Geral representa 21% do total da mesorregião norte de Minas Gerais. Por sua vez, essa região possui o segundo maior rebanho bovino do estado contabilizando 2.983.600 cabeças, o que representa 13% (IBGE, 2010b). A seguir, o Gráfico 4.2 apresenta a evolução do rebanho bovino nas principais mesorregiões produtoras de Minas Gerais, de 1990 a 2010.

**Gráfico 4.2 - Evolução do rebanho bovino nas principais mesorregiões produtoras de Minas Gerais, de 1990 a 2010.**



Fonte: IBGE (2010b).

As extensas fazendas de pecuária de corte se concentram nos municípios de Janaúba, Jaíba, Matias Cardoso, Manga e Verdelândia, representando 61% do rebanho bovino do Território Serra Geral (IBGE, 2010b).

Os municípios de Manga, Matias Cardoso, Janaúba, Jaíba e Nova Porteirinha abrigam os projetos de agricultura/fruticultura irrigada, com destaque para o Projeto Jaíba, nos municípios de Jaíba e Matias Cardoso, mas também o Projeto Gorutuba, nos municípios de Janaúba e Nova Porteirinha. Os dois projetos (Foto 4.1) objetivam irrigar mais de 110 mil hectares. Os principais cultivos são banana e cana-de-açúcar. Há produção em menor escala de limão, manga, café, feijão, milho, dentre outros.



Foto 4.1 – Projeto Jaíba, municípios de Jaíba e Matias Cardoso, em Minas Gerais



Fonte: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf, 2012.

Nesses municípios, diferentemente dos municípios da encosta da Serra do Espinhaço, encontram-se as planícies alagáveis do Rio São Francisco, especialmente os municípios ribeirinhos como Matias Cardoso e Manga, mas também Janaúba, Verdelândia e Pai Pedro. A história de ocupação dessa região está relacionada à formação de extensas comunidades quilombolas, e como eram espaços endêmicos de malária até os anos 1950, formou-se, nesses locais, o que a antropologia denominou campo negro da *Jahyba* (COSTA, 1999).

Esses dois espaços presentes no Território Serra Geral se contrastam em seu processo de formação e colonização. Enquanto na encosta da Serra do Espinhaço se configurou um padrão de agricultura assentado em grande contingente de agricultores familiares proprietários de pouca terra, nas planícies do Rio São Francisco, as comunidades negras, historicamente, aquilombadas (Foto 4.2), passaram por sucessivos processos de expropriação territorial (ARAÚJO, 2011), gerando uma enorme massa de agricultores vivendo em situação de posse, em beiras e ilhas do Rio São Francisco, ou sem terra na periferia das cidades, em contraste com as imensas fazendas de gado e projetos de agricultura irrigada.

**Foto 4.2 – Espaços de sequeiro, agricultura e pecuária, no entorno de áreas irrigadas e o acampamento do território reivindicado como o Quilombo da Lapinha, município de Matias Cardoso/MG**



**Autor:** Rômulo Barbosa, 2010.

Embora não seja objeto desse estudo, cabe ressaltar que está em curso na região uma intensa articulação política de povos quilombolas e comunidades tradicionais se configurando em movimentos sociais de reivindicação territorial. Por exemplo: os quilombolas do Gurutuba e das ilhas e vazantes do Rio São Francisco, além de comunidades vazanteiras e geraizeiras<sup>55</sup>. (ANAYA, 2012).

**55** São conhecidos como vazanteiros as populações que vivem em região da vazão do Rio São Francisco, e estabelecem uma prática produtiva própria em função do regime das águas do rio. São conhecidos como geraizeiros os povos que se localizam à margem direita do Rio São Francisco no norte de Minas Gerais, no lado dos planaltos, encostas e vales das regiões de cerrados. Os geraizeiros praticam extrativismo das frutas locais e da madeira, além de criarem o gado solto nos gerais, considerando um grande quintal. Esses povos são pequenos agricultores que vivem do plantio de lavouras diversificadas como milho, feijão, mandioca, cana-de-açúcar, frutas, verduras e são grandes conhecedores de ervas medicinais. Todos esses produtos que são cultivados em suas pequenas propriedades, e também os extraídos, são comercializados nos mercados locais e são a principal fonte de renda para a maioria desses agricultores (Disponível em [http://www.recid.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=736&Itemid=1](http://www.recid.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=736&Itemid=1)).

A estrutura fundiária da mesorregião norte de Minas, bem como a forte presença da agricultura familiar, merece atenção específica. Como “currais da Bahia”, desde o período colonial, pastagens e a bovinocultura dominam a paisagem regional.

A agricultura familiar no Território Serra Geral representa 83,78% dos estabelecimentos rurais e ocupa 33,97% da área destes estabelecimentos. Já a agricultura patronal ou não familiar, por sua vez, representa 16,22% dos estabelecimentos rurais e ocupa uma área de 66,33%. A área média dos estabelecimentos da agricultura familiar no Território é de 20,7 hectares e dos estabelecimentos não familiares é de 211 hectares, ou seja, dez vezes maior. O módulo fiscal nos municípios da região é, em média, de 40 hectares. Esses dados podem ser visualizados a seguir, no Quadro 4.1.

**Quadro 4.1 - Número de estabelecimentos e área, hectares, agricultura familiar e agricultura não familiar, 2006**

Município	Estabelecimentos				Área				Total	
	Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Agricultura Familiar		Agricultura Não Familiar		Estab.	Área
	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%	Qtd	%		
Território Serra Geral	19.357	83,78	3.748	16,22	401.304	33,67	790.559	66,33	23.105	1.191.863
Minas Gerais	437.415	79,3	114.202	20,7	8.845.883	27,1	23.801.664	72,9	551.617	32.647.547
Região Sudeste	699.978	75,92	222.071	24,08	12.789.019	23,58	41.447.150	76,42	922.049	54.236.169
Brasil	4.367.902	84,4	807.587	15,6	80.250.453	24,32	249.690.940	75,68	5.175.489	329.941.393

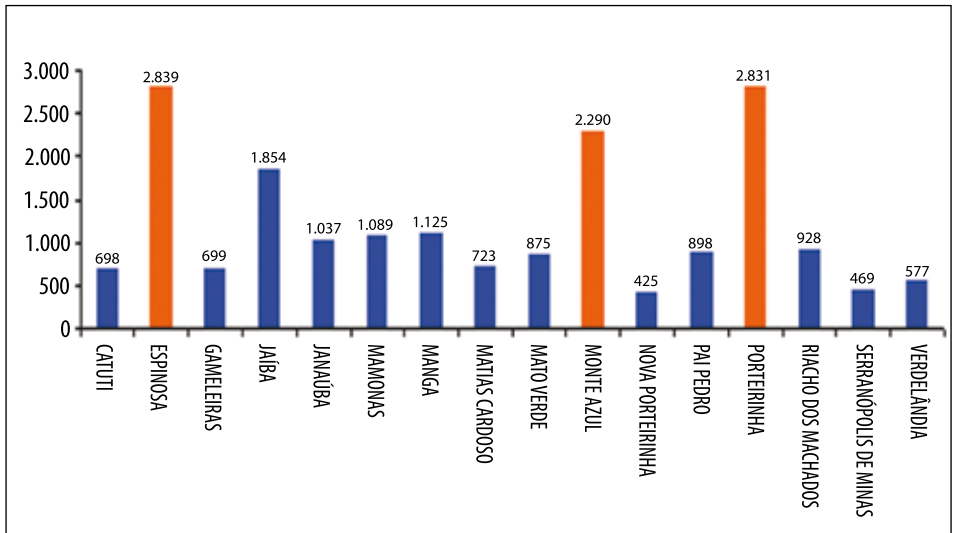
Fonte: IBGE, 2006.

Em comparação com as médias estaduais, a agricultura familiar do Território Serra Geral é mais expressiva, tanto em número de estabelecimentos, quanto em percentual de área ocupada em relação à agricultura não familiar. Já em relação ao país, o Território apresenta percentual semelhante de número de estabelecimentos da agricultura familiar, porém, com área ocupada maior em comparação com a agricultura não familiar. A área média dos estabelecimentos da agricultura familiar no Brasil, em Minas Gerais e no Território Serra Geral é de, respectivamente: 18,4; 20,2 e; 20,7 hectares.

Segundo o IBGE (2006), o Território Serra Geral abriga 3.083 estabelecimentos agropecuários que têm, na condição de produtor, agricultores não proprietários, sejam eles: arrendatários, parceiros, ocupantes ou produtores sem área. Isso representa 13% do total de estabelecimentos rurais do Território. No Brasil, esse indicador é de 20% e em Minas Gerais é de 12%.

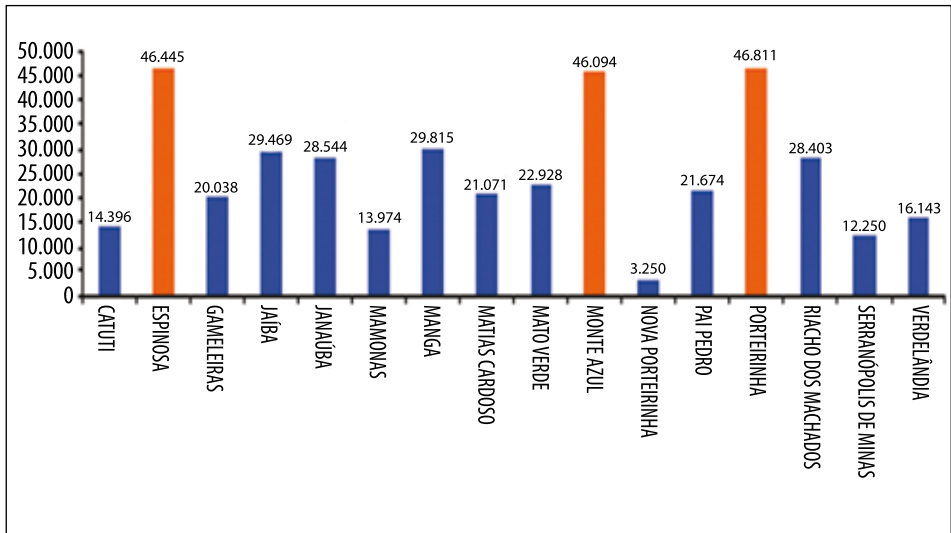
Ao observarmos a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários que tem o produtor na condição de “assentado sem titulação definitiva” e os agricultores não proprietários, tem-se os seguintes percentuais: 23% no Território, 11% em Minas Gerais e 16% no Brasil. Três municípios do Território: Jaíba, Matias Cardoso e Verdelândia concentram 77% dos agricultores nessa condição. Essa relação pode indicar maior intensidade de ocorrência relativa de assentamentos recentes nessa porção do Território do que o verificado em Minas Gerais e no país. Como já destacado anteriormente, o Território Serra Geral é amplo e diverso. A agricultura familiar está distribuída de maneira não homogênea entre os municípios que o compõem. Os gráficos 4.3 e 4.4 demonstram respectivamente, o número de estabelecimentos agropecuários e a área em hectares ocupada pela agricultura familiar no Território Serra Geral.

**Gráfico 4.3 – Número de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006**



Fonte: IBGE, 2006.

**Gráfico 4.4 – Área em hectares dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006**

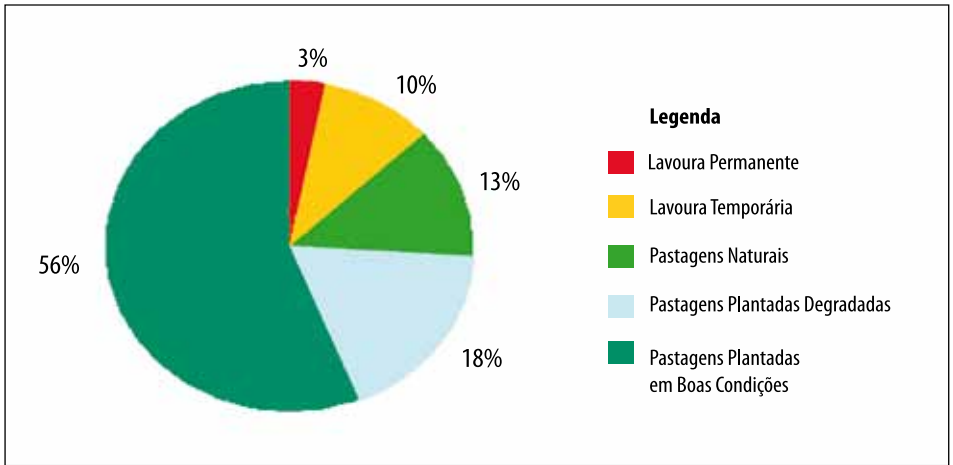


Fonte: IBGE, 2006.

Os municípios da encosta da Serra do Espinhaço apresentam a maior quantidade relativa de agricultores familiares, bem como a maior área total em hectares ocupada por esse segmento. Todavia, a área média dos estabelecimentos familiares nesses municípios é menor do que a média do Território.

Além de examinarmos a estrutura da produção agropecuária no Território, é importante investigar a dinâmica da produção agrícola desse espaço. O Gráfico 4.5 apresenta o percentual da área, em hectares, conforme o tipo de produção agrícola que os estabelecimentos agropecuários familiares desenvolvem.

**Gráfico 4.5 – Área, em hectares, dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar no Território Serra Geral em 2006**



Fonte: IBGE, 2006.

O Gráfico 4.5 permite observar a dimensão das pastagens na composição da paisagem agropecuária do Território Serra Geral. A soma das áreas com pastagens naturais e plantadas representam 87% das áreas dos estabelecimentos agropecuários do Território em 2006 (IBGE, 2006). Isso corrobora com o que já fora afirmado antes sobre a intensidade da bovinocultura no Território, bem como em torno à mesorregião norte do estado. Deve-se destacar a dimensão das áreas com pastagens plantadas degradadas que suplanta o total das áreas destinadas às lavouras.

No Território, observam-se duas dinâmicas de produção agrícola: uma típica de lavoura da agricultura familiar, consorciada a criação de gado e de pequenos animais; e outra típica de lavoura irrigada, destinada à fruticultura, à produção de cana-de-açúcar para biocombustível (etanol), bem como aos grãos, em áreas, especialmente, nos projetos Jaíba e Gorutuba.

A pecuária bovina é associada às duas dinâmicas agrícolas mencionadas. Se na primeira há o consórcio entre pecuária e produção de alimentos, na segunda, é comum a existência de extensas fazendas dedicadas, exclusivamente, à bovinocultura.

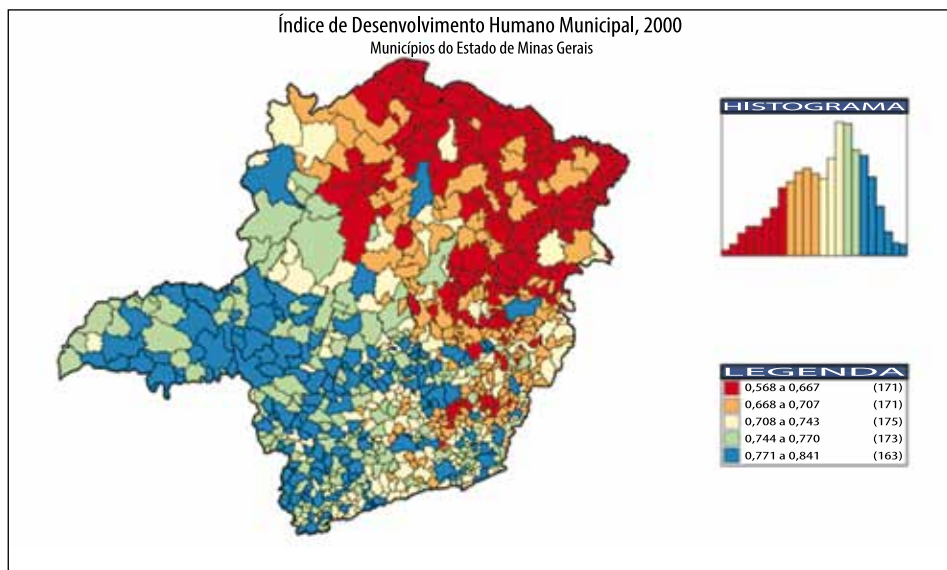
#### 4.1.2 Características socioeconômicas

O norte de Minas Gerais e, por consequência, o Território Serra Geral são conhecidos nacionalmente como fronteira entre as regiões Sudeste e Nordeste do país, sendo,

portanto, considerados na fronteira entre os espaços da riqueza e da pobreza, do desenvolvido e do “em” desenvolvimento, do industrializado e do “em” industrialização.

Os indicadores renda *per capita*, índice de Gini, e IDH referentes aos anos 1991 e 2000 corroboram tal percepção nacional sobre a mesorregião norte de Minas Gerais e o Território Serra Geral. Em 1991, o índice de Gini calculado para o Território foi de 0,511, passando em 2000 para 0,582, indicando um aumento da desigualdade de renda no período. No mesmo período, o IDH aumentou de 0,539 para 0,632, porém ainda era considerado médio. A Figura 4.2 demonstra a incidência dos baixos IDH no extremo norte de Minas Gerais, onde se localiza o Território Serra Geral, bem como o nordeste e o centro-leste de Minas Gerais, além de espaços na Zona da Mata.

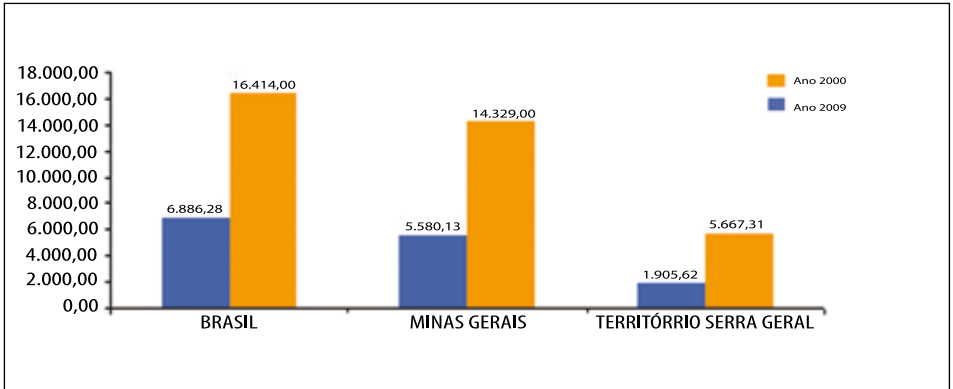
**Figura 4.2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000**



Fonte: PNUD, 2000.

Todavia, em virtude do ciclo de crescimento econômico do país, vivenciado a partir de 2003, bem como as políticas e programas federais de transferência de renda, observa-se uma melhoria das condições de renda da população brasileira em geral e do Território Serra Geral, em particular. Embora ainda não tenham indicadores de concentração de renda (Gini) e de desenvolvimento humano (IDH) em âmbito municipal que representem a realidade recente, a elevação da renda *per capita*, entre 2000 a 2009, permite algumas considerações, conforme Gráfico 4.6.

**Gráfico 4.6 – Evolução da renda *per capita*, Brasil, Minas Gerais e Território Serra Geral, entre 2000 e 2009**



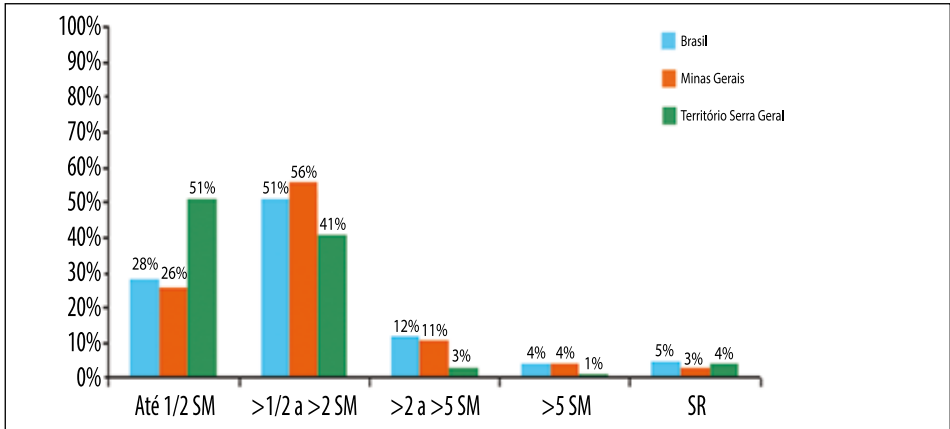
Fonte: IBGE, 2010.

A renda *per capita* média do Território Serra Geral, em 2009, foi significativamente inferior às médias do estado e do país, uma vez que representou 39,5% da renda *per capita* estadual e 34,5% da renda *per capita* do país. Entretanto, quando se observa a evolução dessa renda entre 2000 e 2009, o Território Serra Geral apresenta crescimento da renda *per capita* acima da média estadual e nacional. Entre 2000 e 2009, essa renda cresceu 197% no território, 138% no Brasil e 157% em Minas Gerais. Isso pode indicar um processo, em curso, de diminuição da desigualdade de renda *per capita*. O nível atingido, em 2009, pelo Território Serra Geral, é semelhante ao nível de renda *per capita* alcançado pela média do estado de Minas Gerais nove anos antes.

Quando se observa a estrutura dos rendimentos domiciliares mensais identificados pelo Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, verifica-se que 51,92% dos domicílios do Território Serra Geral apresentaram renda domiciliar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, sendo que as médias, brasileira e estadual são, respectivamente, 28% e 26%. Esses dados estão demonstrados a seguir, no Gráfico 4.7.



**Gráfico 4.7 – Estrutura dos rendimentos domiciliares permanentes, mensal *per capita* no Brasil, em Minas Gerais e no Território Serra Geral, em 2010**



Fonte: IBGE, 2010.

Pode-se observar, ao examinar o Gráfico 4.7, que no Território há, também, expressiva quantidade de domicílios que apresentaram, em 2010, renda mensal *per capita* entre meio e dois salários mínimos. Nessa faixa de renda, o Território Serra Geral possui 41% dos domicílios, sendo que as médias do país e de Minas Gerais foram, respectivamente, 51% e 56%. Nota-se que, nessa faixa, a situação do Território da Serra Geral não se distancia muito do contexto nacional e estadual. Pode-se inferir que no Território há um contingente expressivo de famílias com renda e poder econômico em crescimento, tal como se observa no país como um todo. As políticas e programas de enfrentamento da condição pobreza, bem como de acesso a crédito e de transferência de renda em geral, que incidem no Território Serra Geral podem estar contribuindo para essa mudança na realidade econômica das famílias locais.

O desafio para o Território, do ponto de vista da renda domiciliar *per capita* mensal, é retirar mais da metade de seus domicílios da condição de “sem rendimento” ou de rendimento até meio salário mínimo, elevando-os a patamares superiores de renda.

#### 4.1.3 Aspectos políticos

A história de ocupação colonial do norte de Minas Gerais e, por conseguinte, do Território Serra Geral, está associada à constituição das grandes fazendas criadoras de gado. Bandeirantes paulistas e baianos aportaram na região, seguindo, principalmente, a rota do Rio São Francisco prendendo índios e negros aquilombados e instalando fazendas de gado (COSTA, 1999). As fazendas de gado da região constituíram-se, ao longo do período colonial, como importantes fontes de alimentos (carne) para o nordeste açucareiro e as minas de ouro e diamante.

As sedes de fazendas e os aglomerados de casas de agregados foram se estruturando em vilas e se configurando em formas espaciais que, ao longo de séculos, vieram a se transformar em cidades. Também marcante na origem dos municípios do norte do estado são as rotas de tropeiros e seus pontos de parada e apoio. Tais espaços também se configuraram, ao longo do tempo, em várias das cidades de norte de Minas Gerais, e do Território Serra Geral.

Nessa perspectiva, um caso emblemático é a história do município de Porteirinha. De acordo com a história oficial, disponível no sítio da internet da prefeitura municipal, a origem do município de Porteirinha está associada a sua condição histórico-geográfica de ponto de parada de tropeiros:

*Da caminhada dos tropeiros, surgiu Porteirinha, ou melhor, uma porteira. Conforme relato do Sr. Plínio Mota Neto, Agente Municipal de Estatística, em 1949, e publicado na "Enciclopédia dos Municípios Brasileiros", Porteirinha foi retratada, poeticamente, como uma "pequena clareira no coração das matas" que "servia de pouso aos que vinham do Nordeste e do Sertão baiano, procurando encurtar a trilha que levava ao terminal da estrada de ferro em Sabará". E, numa primeira tentativa de justificar o nome dado ao local, o Sr. Mota Neto aponta "uma brecha entre os altos troncos de um lado e de outro da clareira que lhe servia de acesso, era como porteiras. Os que para ali se dirigiam em busca de pouso, referiam-se ao local como Porteirinhas". Os primeiros habitantes, segundo os dados, foram os tropeiros Severino dos Santos, José Cândido Teixeira, José Antônio da Silva, João Soares, João de Deus, João Pereira e José Miguel, que aqui chegaram em meados do século XVIII. Vieram para explorar ouro nas vertentes das serras. Encerrada a febre do metal, tornaram-se escrivocratas e senhores de grandes extensões territoriais. (Disponível em [www.porteirinha.mg.gov.br](http://www.porteirinha.mg.gov.br), acesso em junho de 2012.)*

A formação do poder político nos municípios do Território, a exemplo do caso de Porteirinha, está fortemente associada ao processo de fixação de bandeirantes e viajantes em extensas terras destinadas à criação de gado. Semelhante a outros espaços brasileiros, pode-se inferir que a origem da estrutura de mando e dominação política nesses municípios está diretamente ligada às famílias proprietárias de grandes fazendas (QUEIROZ, 1969).

Todavia, é importante observar que a modernização do campo e o crescimento do setor de comércio e serviços na região permitiram a configuração de novos sujeitos políticos, como comerciantes, médicos, advogados, dentistas, servidores públicos, que em associação com as elites proprietárias rurais, estruturaram a configuração de poder político regional.

Entretanto, apesar da forte associação entre grande propriedade rural, comerciantes e "doutores" (médicos, advogados, dentistas) e o poder político local, a partir dos anos

de 1990, várias lideranças políticas, originárias das lutas sociais e oposições sindicais dos anos 1980 emergiram na cena político-eleitoral municipal na região. Pode-se, hoje, identificar prefeitos de municípios do Território Serra Geral pertencentes a partidos nacionalmente reconhecidos como originários de movimentos sociais e sindicais. Portanto, lideranças políticas com nascedouro diferente das anteriormente referidas. É o caso, por exemplo, dos municípios de Janaúba e Matias Cardoso.

Cabe ressaltar que em espaços de gestão de políticas públicas também se experimentam, no caso do Território Serra Geral, a ascensão de lideranças políticas originárias de movimentos sociais e sindicais. É o caso do atual coordenador do Colegiado Territorial Serra Geral. Este tem origem nas pastorais sociais da igreja católica e no Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha, onde é o presidente.

De modo geral, vivencia-se no Território, com maior ou menor intensidade nos municípios participantes, por um lado, a força das tradicionais elites políticas e, por outro, a emergência de novas lideranças que passaram a ocupar espaços políticos importantes.

A construção do Território Serra Geral promoveu a estruturação de uma articulação entre agentes políticos locais e regionais. Nesse sentido, o Colegiado Territorial é um espaço de reunião frequente e sistemática para a discussão e encaminhamento de proposições, com vistas ao enfrentamento de situações consideradas como entraves ou oportunidades ao Território.

Assim, divergências e divergentes, convergências e convergentes estão frente a frente, e a despeito da eficiência dos projetos de infraestrutura e custeio, produzem consequências políticas importantes. Especialmente, sinergias e consolidação de laços, redes e estratégias de intervenção nos municípios que compõem o Território. Em outras palavras, a ação dos representantes no Território é uma experiência de articulação e mobilização política, especialmente, de setores da sociedade civil dos municípios e da região.

## **4.2 Análise da governança territorial**

As atividades que incluíram o Território Serra Geral no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) começaram no ano de 2003. A composição do Colegiado Territorial, na época, Território Rural de Identidade, desde seu início, foi muito marcada pela presença de representações voltadas à agricultura, como veremos adiante.

Em 2005, o Colegiado do Território da Serra Geral apresentava, em sua composição, 21 instituições, a maioria diretamente vinculada à temática do desenvolvimento rural, como os sindicatos, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, asso-

ciações e cooperativas de agricultores, assentados e órgãos de assistência técnica, como a Emater e o Centro de Agricultura Alternativa - CAA). A composição era formada pelas seguintes instituições: STR Porteirinha, STR Jaíba, STR Espinosa, STR Janaúba, CMDRS/Norte, CMDRS/Sul, CMDRS/Noroeste, Assentamentos, Liga dos Camponeses Pobres, Cáritas Diocesana, Distrito de Irrigação do Gortuba, Centro de Agricultura Alternativa – CAA/NM, Associação Quilombola do Gortuba, Cooperativa Crescer, Associações, Consórcio União Geral, Caixa Econômica Federal, UNILEGIS (União do Legislativo da Microrregião da Serra Geral de Minas Gerais), Emater-MG, Banco do Nordeste, IDENE (Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais)/ SEDVAN (Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais).

Instituições como a Cáritas, IDENE e Banco do Nordeste contam, também, com políticas e programas voltados para a população rural. Nesse sentido, a composição da instância gestora do Território Serra Geral era formado, basicamente, por instituições vinculadas à agricultura. A coordenação do Conselho Gestor do Território estava, naquele momento, sendo exercida por um representante do Consórcio Intermunicipal União Geral.

Em 2008, o Território passou a integrar o Programa Território da Cidadania - PTC, (PTDRS, 2010) e teve sua composição alterada oficialmente, pela inclusão de representações da área social e da saúde. Essa mudança foi em função do formato de gestão do PTC, que exigia uma composição mais abrangente, que envolvesse os demais setores necessários à promoção da cidadania. Conforme os entrevistados para a pesquisa, outros setores, além daqueles já presentes no colegiado, foram convidados a participar das reuniões e passaram a integrar oficialmente a composição do colegiado.

Outro aspecto relevante na composição do Colegiado da Serra Geral é a participação de representações da sociedade civil e do poder público, seja municipal, estadual ou federal, como veremos a seguir.

Atualmente, o Território da Cidadania Serra Geral é composto de três instâncias: o Colegiado (Plenária), o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico. Além dessas estruturas, conta com um articulador/mobilizador territorial.

A Plenária do Colegiado é formada por 61 representantes, destes 19,67% são representantes de conselhos municipais, 14,75% do poder público estadual, 4,9% do poder público federal, 22,95% do poder público municipal e 37,7% da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O Núcleo Diretivo é composto por cinco representantes: um (20%) de conselhos municipais; um (20%) do poder público estadual; um (20%) do poder público municipal e dois (40%) da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O Núcleo Técnico é formado por treze representantes, sendo: um (8%) de conselhos municipais; cinco (38%) do poder público estadual; três (23%) do poder público municipal e quatro (31%) da sociedade civil (SDT/MDA, 2012).

O exame da relação entre representantes do poder público na composição das instâncias de gestão do Colegiado do Território Serra Geral permite observar que:

- a) a Plenária é composta por 42,62% de representantes do poder público e 37,7% de representantes da sociedade civil;
- b) o Núcleo Diretivo é composto por 40% de representantes do poder público e 40% de representantes da sociedade civil.
- c) o Núcleo Técnico é composto por 61% de representantes do poder público e 31% de representantes da sociedade civil.

Em resumo, a representação do poder público é majoritária nas instâncias Plenária e Núcleo Técnico, sendo equilibrada apenas no Núcleo Diretivo. Entretanto, é preciso considerar que a representação indireta do poder público pode ocorrer por meio dos conselhos, por exemplo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). É comum no Brasil que a direção do CMDRS (e de outros conselhos municipais) seja ocupada por um representante da prefeitura municipal, e que o dirigente do conselho seja o seu representante em espaços de gestão política. Em outras palavras, é possível que o peso do poder público na gestão territorial seja ainda maior.

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território Serra Geral (PTDRS, 2010), elaborado pela instituição Associação de Desenvolvimento e Solidariedade (APTA-MG)<sup>56</sup>, e as informações registradas junto ao Colegiado em Rede do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram identificados os seguintes atores sociais componentes do Colegiado Territorial, a saber:

**56** A Associação de Desenvolvimento e Solidariedade – APTA, constituída em 1998, com sede em Belo Horizonte/MG, é uma associação de direito privado, de fins não econômicos, de caráter educacional não formal. Fonte: [www.aptabr.org.br](http://www.aptabr.org.br). Acesso em: jun.2012.

**Quadro 4.2 – Composição do Colegiado do Território Serra Geral, em 2012**

Representação	Instituição
Conselhos	Circuito Turístico da Serra Geral do Norte de Minas
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Catuti
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Gameleiras
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Manga
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Matias Cardoso
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Mato Verde
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Monte Azul
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Pai Pedro
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Porteirinha
	Conselho Municipal de Desenv. Rural Sustentável de Riacho dos Machados
	Conselho Municipal de Desenv. Rural Sustentável de Serranópolis de Minas
	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Verdelândia
	Poder Público Estadual
Empresa de Ass.Téc. e Ext. Rural do Estado de MG-EMATER/Projeto Jaíba	
Empresa de Ass.Téc. e Ext. Rural do Estado de MG - EMATER/UREGI	
Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais	
Gerência Regional de Saúde	
Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas	
Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais	
Instituto Estadual de Florestas	
Poder Público Federal	Universidade Estadual de Montes Claros
	Banco do Nordeste
	Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS
Poder Público Municipal	Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego-SETE/SINE
	Consórcio Intermunicipal de Desenv.Integrado da Microrregião da Serra Geral
	Consórcio Intermunicipal de Desenv.Sust. da Microrregião da Serra Geral de Minas
	Prefeitura Municipal de Catuti
	Prefeitura Municipal de Gameleiras
	Prefeitura Municipal de Manga
	Prefeitura Municipal de Matias Cardoso
	Prefeitura Municipal de Mato Verde
	Prefeitura Municipal de Monte Azul
	Prefeitura Municipal de Nova Porteirinha
	Prefeitura Municipal de Pai Pedro
	Prefeitura Municipal de Porteirinha
	Prefeitura Municipal de Riacho dos Machados
	Prefeitura Municipal de Serranópolis de Minas
Prefeitura Municipal de Verdelândia	

Sociedade Civil	Associação dos Deficientes de Janaúba
	Associação Unidos Pela Vida Vencendo Juntos Norte de Minas
	Central de Associações dos Produtores Rurais do Jaíba
	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA
	Cooperativas dos Agricultores Familiares e Agroextrativista Grande Sertão
	Distrito de Irrigação de Jaíba
	Distrito de Irrigação do Perímetro Gorutuba
	Faculdade Vale do Gorutuba
	Pastoral da Criança
	Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espinosa
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaíba
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Janaúba
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Manga
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mato Verde
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monte Azul
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pai Pedro
	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Riacho dos Machados	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Serranópolis de Minas	
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Verdelândia	

Fonte: SDT/MDA, 2012.

Ao comparamos a composição do Colegiado, em 2005, e esta que o território apresenta atualmente, podemos observar que a transformação do território de identidade para território da cidadania Serra Geral gerou uma ampliação e diversificação das instituições componentes da gestão territorial. Em 2005, eram 21 instituições, passando para 61, em 2012. A diversidade se verifica a partir da incorporação ao quadro gestor do território de instituições com raio e perfil de atuação ampla e com temáticas transversais ao mundo rural e urbano. É o caso do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Sistema Nacional de Emprego (SINE), Gerência Regional de Saúde, Pastoral da Criança, Faculdade Vale do Gorutuba, Associação de Deficientes de Janaúba, Circuito Turístico da Serra Geral do norte de Minas, dentre outros; além de prefeituras municipais. Contudo, na prática, conforme alguns entrevistados da pesquisa, não houve uma adesão muito significativa dos setores que foram incorporados oficialmente ao colegiado, não alterando em termos efetivos sua composição. Na opinião de alguns entrevistados, mesmo que citada a presença desses segmentos no colegiado, as representações que participam mais ativamente são aquelas vinculadas a agricultura.

Destaca-se, também, a presença, no Território da Serra Geral, de instituições da sociedade civil com raio de ação regional, como o Centro de Agricultura Alternativa -

CAA do norte de Minas<sup>57</sup> e a Cooperativa Grande Sertão. Essas organizações, ao terem em suas diretorias lideranças de sindicatos de trabalhadores rurais de municípios que compõem o Território, trazem para o âmbito do Território articulações e redes de escopo nacional e estadual. É o caso da Articulação do Semiárido (ASA), Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), dentre outros. Cabe ressaltar, também, a presença de organismos federais tais como o INSS.

O Núcleo Dirigente do Colegiado é o espaço principal para encaminhamento das proposições e deliberações do Território. Conforme informações obtidas durante o processo de entrevistas junto aos representantes no Colegiado, o processo decisório ocorre da seguinte maneira: a Plenária discute e apresenta as propostas e prioridades para o ano; diante dos recursos disponíveis para investimentos e custeio, o Núcleo Técnico elabora os projetos; cabe, então, ao Núcleo Dirigente por um lado, a mobilização dos representantes no Território, com o apoio executivo de um técnico contratado (mobilizador/articulador), para que a Plenária ocorra e, por outro, o acompanhamento executivo das deliberações junto ao Núcleo Técnico e às instâncias do poder público e instituições bancárias responsáveis pela liberação do recurso e execução do projeto.

Por meio das entrevistas, observamos que o processo decisório não está claro a todos que compõem o Colegiado do Território. Alguns têm mais conhecimento das etapas em que atuam, como os momentos de plenária e elaboração dos projetos. As etapas posteriores à elaboração dos projetos, no âmbito da aprovação e execução dos projetos, são de maior conhecimento dos membros do Núcleo Dirigente. Assim, a atuação do Núcleo Dirigente é estratégica e fundamental para o funcionamento do Colegiado do Território.

No caso do Território Serra Geral, há, ainda, a função de coordenador do Colegiado do Território, que não é a mesma figura do articulador/mobilizador territorial. Esse coordenador do Colegiado é responsável direto pela animação, articulação e acompanhamento das responsabilidades executivas atribuídas aos membros do Colegiado, bem como pela conexão entre o Território e as instâncias de gestão da política territorial vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Atualmente, o Colegiado do Território Serra Geral é coordenado por um representante da sociedade civil, que é presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha. Embora os representantes da sociedade civil sempre estivessem presentes no Núcleo Dirigente do Colegiado, é a primeira vez, nesse Território, que um repre-

**57** O Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas - CAA/NM, juntamente com a Emater/MG, atualmente executa atividade de assistência técnica em ações para o Programa Brasil Sem Miséria no Território Serra Geral.



sentante da sociedade civil coordena o Colegiado. A presença da sociedade civil num papel de destaque no Núcleo Dirigente, contribui para certa autonomia das decisões do Território frente às representações do poder público, como de prefeitos, secretários municipais de agricultura e representantes de órgãos públicos federais e estaduais.

Esse fato também sinaliza um protagonismo importante da sociedade civil nesse Território. Na gestão do Território Serra Geral, até 2011, havia um profissional contratado exercendo a função de articulador territorial. Este era responsável pelas atividades de mobilização dos representantes do Colegiado do Território, acompanhamento e apoio executivo junto ao coordenador do Colegiado na implementação das decisões da Plenária e no monitoramento processual dos projetos. Desde o encerramento do contrato do articulador territorial, em 2011, as atividades de sua responsabilidade têm sido realizadas pelo coordenador do Colegiado do Território. Essa situação é percebida pelo Núcleo Dirigente como precarização das condições de gestão do Colegiado Territorial, além de concentradora de atividades no coordenador, sobrecarregando essa função.

Foi relatado que o Território enfrenta dificuldades e descontinuidades na gestão do custeio e da infraestrutura de apoio ao funcionamento do Colegiado Territorial. Conforme entrevista, entre 2004 e 2009, quem administrava os recursos para o funcionamento do Colegiado era a Cáritas Diocesana de Janaúba. Após problemas na prestação de contas, a Cáritas não executou mais essa atividade que passou a ser exercida por uma Organização Não Governamental (ONG) de Belo Horizonte, Associação de Desenvolvimento e Solidariedade (APTA). Conforme os entrevistados, a referida ONG venceu o edital para tal prestação de serviço. Todavia, os entrevistados afirmaram que ela não tinha relação anterior com o Território. Houve resistência e questionamentos dos membros do Colegiado em relação à atuação dessa instituição. Segundo informações registradas em Ata de reunião do Colegiado Territorial, realizada em 12 de maio de 2011, e do Núcleo Diretivo do Território Serra Geral, realizada em 27 de maio de 2011, atrasos em pagamentos, bem como o processo de construção e publicização do regimento interno do Território teriam sido objeto de descontentamento e problemas de credibilidade dos membros do Território em relação à ONG.

Além disso, a percepção dos membros do Núcleo Dirigente é de um esvaziamento da capacidade do Colegiado Territorial de mobilizar, discutir, decidir e implementar os projetos de infraestrutura e custeio priorizados no Território Serra Geral. Há, também, a compreensão de que a participação atual na Plenária do Território é, majoritariamente, de representantes da sociedade civil e de órgãos estaduais. Haveria um esvaziamento da participação dos representantes do poder público municipal.

Quando indagados sobre a razão de tal esvaziamento, os membros do Núcleo Dirigente são unânimes em afirmar que o volume de recursos sob o controle decisório

do Colegiado Territorial não estimula a participação de prefeitos, secretários e demais dirigentes municipais. Afirmam que a transformação do Território Rural de Identidade em Território da Cidadania ampliou as possibilidades de acesso aos recursos federais, através das diretrizes de confluência e sinergia das ações e aportes ministeriais nos territórios. Todavia, a percepção dos dirigentes municipais é de que o acesso aos recursos federais independe da participação no Colegiado Territorial. Delgado e Leite (2011) demonstraram a redução da função do Colegiado Territorial no âmbito do PTC em relação ao PRONAT.

Um exemplo comentado durante uma das entrevistas foi a distribuição de retroescavadeiras na região, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), realizada pelo MDA. Segundo o relato, o ministério organizou um grande evento na sede da Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene - AMAMS, em Montes Claros, para a entrega de mais de 40 máquinas aos prefeitos dos Territórios da mesorregião norte de Minas. Tal ação, conforme os entrevistados, não foi objeto de discussão no âmbito do Colegiado Territorial, o que na opinião destes, desestimula a participação nesse espaço público. A indagação por parte dos membros do Território Serra Geral foi de que a ação do MDA ocorreu “de cima para baixo”, enfraquecendo, ainda mais, o Território como espaço de gestão da política de desenvolvimento rural. A percepção, diante desse fato, é que o próprio MDA não respeitou a institucionalidade territorial existente.

Uma mudança que ocorreu na implementação do PTC diz respeito à composição do Conselho Territorial. A política exige a integração das áreas da saúde, educação e assistência social. Entretanto, os entrevistados do Território Serra Geral relataram que os representantes desses setores, embora tenham sido convidados a compor o Colegiado territorial, não participam das reuniões. Uma das explicações é que as questões em debate são muito voltadas ao universo da agricultura. Essa percepção foi referendada por um entrevistado ao mencionar que a maioria dos representantes no Colegiado da Serra Geral é de entidades, membros do poder público dos municípios e dos sindicatos que atuam com a agricultura e com os agricultores familiares.

Outra questão importante relatada durante as entrevistas, que contribui para a percepção dos membros do Colegiado sobre a baixa capacidade de controle e gestão deste no Território, diz respeito ao desvio de função dos bens e equipamentos adquiridos. Dois exemplos foram citados.

O primeiro caso refere-se a tanques de resfriamento de leite que teriam sido adquiridos para estruturas coletivas da agricultura familiar dos municípios e que foram “doados” por determinados prefeitos para grandes agricultores da região.

Outra situação emblemática envolveu a compra de um caminhão e o empréstimo dele, em regime de comodato, a determinada cooperativa de agricultores familiares. O novo prefeito eleito no município que realizou o empréstimo à cooperativa se viu no direito de romper o contrato, tomar o caminhão da cooperativa e colocá-lo a disposição de serviços de limpeza urbana do município. A cooperativa recorreu à Justiça, mas não obteve êxito. Também buscou apoio e esclarecimentos ao MDA, mas não teve amparo.

Esses exemplos são narrados como fatos que desestimulam a articulação territorial, além de esvaziar a participação do poder público municipal, que passou a ver o Colegiado Territorial com um espaço de “perda de tempo”.

O tema da pobreza é tratado no Colegiado Territorial como uma situação a ser enfrentada e superada a partir de projetos de inserção socioprodutiva e de comercialização da agricultura familiar, bem como de infraestrutura municipal. Nas entrevistas, percebemos que esse tema passa pela redução de “restrições” à população local, principalmente, do acesso à água, que é ainda muito precário em algumas áreas do Território.

O Quadro 4.3 permite observar o perfil dos projetos definidos pelo Colegiado Territorial no período de 2003 a 2010. Nesse período, foram deliberados e/ou implementados 37 projetos. Aproximadamente 43% destes têm a temática da produção leiteira como objeto, especialmente em infraestrutura de beneficiamento e apoio à comercialização. Cabe destacar, também, o volume de propostas relativas à estruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Departamentos Municipais de Agricultura, aproximadamente 19%.

**Quadro 4.3 – Projetos deliberados/implementados no Território Serra Geral, 2003 a 2010**

Ano	Projeto	Município Proponente
2003	Aquisição de equipamentos para agricultura familiar	Catuti
2003	Aquisição de tanque resfriador de leite para atendimento a agricultores familiares - município de Janaúba/MG.	Janaúba
2003	Aquisição de equipamentos para atividades dos agricultores familiares - município de Mato Verde/MG	Mato Verde
2003	Aquisição de equipamentos - município de Monte Azul/MG	Monte Azul
2003	Infraestrutura e equipamentos para pecuária, apicultura e frutas nativas - município de Porteirinha/MG.	Porteirinha
2003	Aquisição de equipamentos para beneficiamento de pecuária leiteira.	Serranópolis de Minas
2004	Equipamento p/construção bacias contenção, captação e acúmulo água chuva e instalação unidades produção hortaliças orgânicas.	Janaúba
2004	Aquisição de equipamentos para beneficiamento do algodão em pluma pelos agricultores familiares - Mato Verde/MG	Mato Verde

Ano	Projeto	Município Proponente
2004	Promoção e apoio a população quilombola através da instalação do centro de cultura gurutubana da assoc. Quilombola	Pai Pedro
2005	Estruturação de laticínio, Jaíba/MG	Jaíba
2005	Pronat - instalação de fábrica de ração - município de Mamonas/MG	Mamonas
2005	Compra de tanque de expansão completo para com. Brejo São Caetano, PA Três Rios, Manga/MG	Manga
2005	Estruturação de laticínio - aquisição de tanque de expansão completo na comunidade gado bravo	Matias Cardoso
2005	Adequação do mercado municipal em Mato Verde/MG	Mato Verde
2005	Aquisição de equipamentos para beneficiamento, escoamento e comercialização da produção agrícola em Nova Porteirinha/MG.	Nova Porteirinha
2005	Infraestrutura e serviços - estruturação laticínio - município de Pai Pedro/MG	Pai Pedro
2005	Estruturação de agroindústria/construção de galpão para fábrica de ração em Porteirinha/MG	Porteirinha
2005	Estruturação do turismo em Serranópolis de Minas/MG	Serranópolis de Minas
2006	Apoio à comercialização ao beneficiamento leite e a preservação ambiental em Catuti/MG	Catuti
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e a preservação ambiental	Espinosa
2006	Ampliação de infra de beneficiamento de frutas do território serra geral	Janaúba
2006	Melhoramento qualidade recursos hídricos, apoio ao beneficiamento leite, ao fortalecimento, produção e a preservação	Janaúba
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e a preservação ambiental em Monte Azul/MG	Monte Azul
2006	Apoio à cadeia produtiva do leite e preservação ambiental em Porteirinha/MG	Porteirinha
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Catuti
2007	Estruturação CMDRS e Secretaria Municipal de Assuntos Agropecuários e Meio Ambiente	Espinosa
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Gameleiras
2007	Estruturação do Colegiado Territorial	Janaúba
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Mamonas
2007	Apoio à cadeia produtiva do leite	Manga
2007	Estruturação CMDRS e Secretaria Municipal de Agricultura	Monte Azul
2007	Estruturação CMDRS e Departamento Municipal de Agricultura	Serranópolis de Minas
2007	Apoio à cadeia produtiva do leite	Verdelândia
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	Catuti
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo e do leite	Monte Azul
2008	Fortalecimento da cadeia produtiva do sorgo, do leite e da mandioca	Porteirinha
2010	Revitalização do Mercado Municipal de Janaúba através da reforma do espaço físico.	Janaúba

Fonte: SDT/MDA, 2012.

O exame dos temas tratados pelo Colegiado Territorial Serra Geral, em seus projetos, permite considerar duas centralidades: a cadeia produtiva do leite e a estruturação da burocracia municipal de gestão da agricultura.

Nessa perspectiva, o enfrentamento das situações de pobreza não é tratado de maneira explícita e direta nos projetos. Em verdade, a melhoria das condições de produção da agricultura familiar, se incidentes sobre as famílias de agricultores familiares mais pobres, podem produzir o efeito de superação das condições de pobreza. Todavia, será o nível de acesso aos recursos adquiridos para o Território pelas populações pobres o definidor das possibilidades de superação das condições de pobreza.

Os entrevistados observaram que a política pública de desenvolvimento territorial precisa melhorar no que diz respeito à identificação das estruturas comunitárias existentes no Território, ou seja, investir nas organizações da sociedade civil, bem como viabilizar o acesso aos mercados e o beneficiamento da matéria-prima. Todavia, essa política precisa garantir que as famílias mais vulneráveis sejam beneficiadas.

Os entrevistados reivindicaram um marco jurídico para que os projetos do PRONAT não passem pelas prefeituras, além de entenderem que, para que essa política funcione, o Território precisa dispor de recursos para o custeio das reuniões, uma vez que os prefeitos ainda não concebem o Território como sendo importante, logo, não contribuem com as despesas das reuniões. Por outro lado, a empresa encarregada de elaborar a prestação de contas dos recursos e do custeio das reuniões precisa ser transparente no uso desses recursos financeiros.

Destacou-se a necessidade de haver maior divulgação da política territorial. Alguns entrevistados estão pessimistas quanto ao futuro dessa política em função da falta de apoio do governo federal. O resultado foi uma desmobilização dos atores locais junto ao Colegiado.

Entre os aspectos positivos da política pública de desenvolvimento territorial apontados pelos entrevistados, está a participação social, pois garante a interação da sociedade civil com o Estado, através da discussão para busca de possíveis soluções dos problemas que são comuns aos municípios que integram o Território e a priorização na destinação de alguns recursos financeiros do PRONAT por parte da sociedade civil.

O legado da política é o aprendizado que adquiriram ao participar das ações governamentais, a possibilidade de conhecer a realidade regional, a organização social, as amizades conquistadas durante as reuniões, os intercâmbios e o conhecimento adquirido.

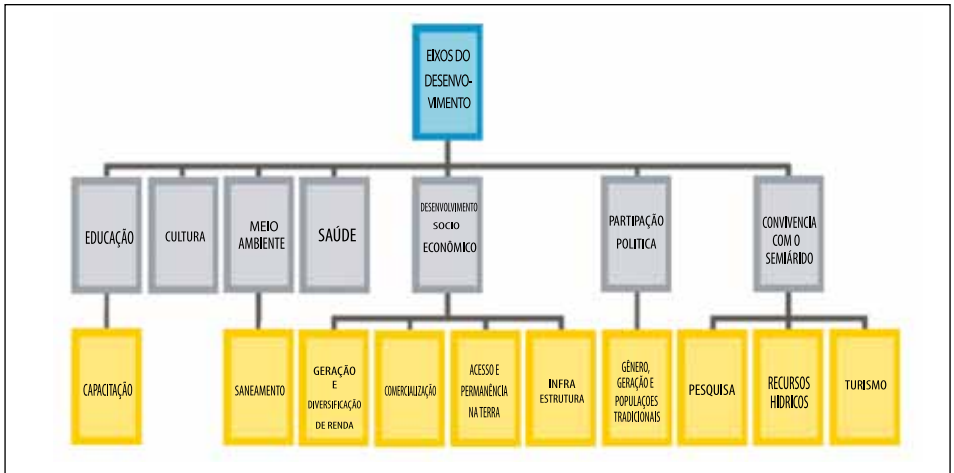
O enfrentamento das situações de pobreza, a partir das políticas de transferência de renda, especialmente, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Brasil sem Miséria

(PBSM), também tem obtido certo êxito no Território, conforme os entrevistados. A seguir tratar-se-á especificamente do tema da pobreza e da percepção dos agentes envolvidos no Território a esse respeito.

### 4.3 Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural

O Plano de Desenvolvimento Territorial, elaborado em 2010 pela APTA, define como “eixos do desenvolvimento territorial”: Recursos Hídricos; Meio ambiente; Educação; Cultura; Acesso e permanência na terra; Saúde; Saneamento; Infraestrutura; Geração e diversificação de renda; Comercialização; Convivência com o Semiárido; Capacitação; Participação política; Turismo rural; Pesquisa; Gênero, geração e populações tradicionais. Esses eixos estão apresentados na Figura 4.3, a seguir.

Figura 4.3 – Eixos do Desenvolvimento Territorial do Território Serra Geral, em 2010



Fonte: PTDRS, 2010.

O tema da pobreza não é tratado no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável como um eixo específico, com ações peculiares. Nota-se que a superação da situação de pobreza seria resultado da eficácia dos eixos do Plano que objetivam a inserção socioproductiva, a geração de renda, o saneamento básico, o acesso aos recursos hídricos, dentre outros.

Nessa perspectiva, e como já mencionado, a concepção de pobreza entre os entrevistados está associada à noção de privação de acesso a bens existentes, caso da água e da terra, e/ou a recursos a serem mobilizados, tais como infraestrutura produtiva, saneamento básico e outros.

Todavia, a maioria dos entrevistados compreende que a pobreza é uma situação corrente no Território Serra Geral. Os entrevistados percebem que as políticas e programas de transferência de renda, especialmente o PBF, têm efeitos inclusivos importantes no que se refere ao acesso imediato à alimentação.

Nos municípios do extremo norte de Minas Gerais, na encosta da Serra do Espinhaço, principalmente, Porteirinha, Gameleiras, Mato Verde, Monte Azul e Espinosa, a percepção sobre a pobreza extrema está fortemente ligada à privação de acesso à água. São municípios que têm baixos índices pluviométricos, em torno de 750 mm anuais, concentrados no verão.

As populações mais vulneráveis do Território Serra Geral são os moradores de áreas rurais que não possuem acesso à água e à terra ou são proprietárias de pequenas áreas. Entre essas populações, encontram-se os quilombolas, os assentados pela reforma agrária e os acampados. Em alguns municípios, destacam-se os moradores de bairros pobres que trabalham em atividades agropecuárias. Muitas famílias pobres migram para outras regiões do país no período da seca para trabalhar, principalmente, na colheita de café e corte de cana-de-açúcar. Isso dificulta a “busca ativa” para incluí-las em programas sociais. Cabe ressaltar que nem todas retornam para a região.

Nesse sentido, o enfrentamento da pobreza, por meio da garantia de acesso à água, tem sido uma preocupação no âmbito do Colegiado Territorial. Todavia, o acesso a equipamentos que visam a melhoria das condições hídricas tem sido difícil, no âmbito dos recursos manejados pelo Território. Para um entrevistado da Emater, as decisões do Colegiado sobre o tema não são consideradas prioridades pela Câmara Técnica de Belo Horizonte/MG. De acordo com este entrevistado, na concepção da Secretaria de Desenvolvimento Territorial que é vinculado ao MDA, haveria recursos em outras fontes federais para tratar especificamente do acesso à água. Nesse caso, o Território deveria mobilizar esses recursos. Porém, para o representante do Colegiado, o Território deveria ter autonomia decisória, entendendo ser o acesso à água a base para o desenvolvimento de qualquer atividade produtiva junto aos agricultores familiares da região.

Outro entrevistado, do poder público municipal, afirma que existe muita burocracia para conseguir mobilizar recursos junto aos órgãos que tratam diretamente com a temática do acesso à água na região: a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco e Parnaíba (CODEVASF). Conforme este entrevistado:

*A demanda por água hoje aí não é brincadeira, tanto para os animais quanto para as pessoas. As plantas a gente nem fala, porque isso vai ficar para segundo plano. Porque primeiro o abastecimento tem que ser para o ser humano e depois para os animais. Eu estive lá na Codevasf com a prefeita, mas a burocracia é muito grande. A gente viu lá, tem cano, tem bomba,*

*tem coisas que podem solucionar o problema da seca. Mas a burocracia é grande demais. Quando eles resolvem liberar isso aí, o pessoal já não aguenta mais. Tem condição de fazer isso, mas a burocracia atrapalha. O grande problema que nós temos é a burocracia. Porque recurso existe. É preciso fazer as barragens, porque água nós temos. Tem período que chove aí e a água vai toda embora. A partir de julho nós vamos construir 372 cisternas de placa, para pegar a água da chuva, do telhado da casa. Mas a burocracia é muito grande. Quem sofre com isso é o cara que tá lá no campo. Quando gente vai no escritório em Montes Claros o cara tá lá no ar condicionado, atrás de uma mesa bonita, bem arrumado. Eles tem que ir lá no campo para ver a realidade de cada um. (Entrevistado do poder público municipal).*

O trecho da entrevista acima permite observar que o membro do Colegiado Territorial tem clareza de que existem órgãos e recursos específicos para o enfrentamento da falta de acesso à água. Eles mobilizam tais instituições. Porém, a percepção é de que a questão do acesso à água, no extremo norte de Minas Gerais, não é avaliada pela Codevasf em Montes Claros com o mesmo nível de urgência do técnico local. É como se a distância física e as condições de trabalho do técnico em Montes Claros não permitissem a ele sentir de perto as necessidades locais e, portanto, não reconhecer a importância da agilidade e da emergência da situação. Entretanto, ações no âmbito da política federal de acesso a água no Semiárido, através do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), têm sido reconhecidas como importantes e implementadas nos municípios.

Para além do acesso a água, a questão da pobreza no Território tem sido objeto de tratamento por parte dos programas federais de transferência de renda, especialmente, o PBF e o PBSM. Entretanto, como esses programas não compõem a pauta de discussão do Colegiado do Territorial, a percepção existente é de uma ação externa, no caso do PBF, e “de cima para baixo” no caso do PBSM.

*O Programa Brasil Sem Miséria, as famílias que estão nesta lista foram presenteadas, privilegiadas, porém não são todas as famílias que podem receber. Tem família pobre, pobre, pobre que não está na lista, porque não tem um cartão [Bolsa Família], uma carta de aptidão [DAP], ficou de fora. E tem família que está na lista, que recebe Bolsa Família, tem carta de aptidão e tem S10 [carro] na porta. Porém, aqui no município, quando a lista chegou a gente disse que queria ver a lista. Não dá para trabalhar com uma lista que vem lá de cima engessada.*

*(Entrevistado, membro do Núcleo Dirigente do Território).*

Por se tratar de um consórcio entre recursos financeiros, investimentos produtivos e assistência às famílias beneficiárias, o Colegiado Territorial compreende o PBSM como uma política de inserção socioprodutiva. Portanto, de interesse direto das organizações que são majoritárias no Colegiado, a saber: os sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e associações de agricultores familiares, empresas de assistência técnica e ONG.



Todos os entrevistados apontaram a forma de implantação do PBSM como um ato autoritário do governo federal no Território. Para tanto, reclamam que a lista de beneficiários chegou pronta no Território, reivindicando a necessidade de terem participado da seleção, pois o Colegiado do Território seria o espaço mais adequado para a identificação dos “mais necessitados”.

O PBSM beneficia 1600 famílias em 13 municípios do Território Serra Geral. O critério para a seleção das famílias beneficiárias considerou o Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CAD-ÚNICO) e a Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Crédito para a Agricultura Familiar (PRONAF).

Ao considerar as informações do Censo Demográfico do IBGE sobre rendimento e trabalho, observa-se que 3.362 famílias, do Território Serra Geral, se declararam, em 2010, como “sem rendimento mensal”. Dessa maneira, o PBSM, ao atingir 1.600 famílias contemplaria cerca de 48% das famílias tidas como miseráveis no Território.

Três dos dezesseis municípios do Território não foram contemplados com o PBSM. A razão apresentada em entrevista aponta a não atualização do CAD-ÚNICO em tempo hábil como o motivo para a não inclusão dos municípios de Gameleiras, Nova Porteirinha e Riacho dos Machados. Os membros do Colegiado Territorial classificam os critérios como geradores de exclusão. Para eles, a família beneficiária que seria a mais necessitada, geralmente, não possui DAP e, muitas vezes, nem está cadastrada no CAD-ÚNICO. Assim, o CAD-ÚNICO não representaria fielmente a população mais pobre dos municípios, na opinião de um entrevistado. Os entrevistados identificam problemas no uso do CAD-ÚNICO como instrumento de definição das famílias a serem beneficiadas com o Programa, como mostra o trecho a seguir:

*Nós fizemos um pente fino na lista aqui em Porteirinha/MG. Recomendamos que a Emater e o CAA fizesse isso nos outros municípios do Território. Melhorou muito a lista, mas não ficou 100%. Tem pessoas malandras, que querem dar uma de coitado, de necessitado, para se aproveitar do programa. E o pior é que ele tem documento (DAP). E muitos que precisam não tem o documento. Aqui o PBSM está atendendo a maioria dos necessitados. Mas, dizer que o PBSM atende os mais necessitados é difícil falar. Ficam de fora. Atende uma boa parte dos necessitados.*

*(Entrevistado, membro do Núcleo Dirigente do Território).*

No entanto, os entrevistados reconhecem que as instituições selecionadas para a implantação do PBSM, o CAA do Norte de Minas e a EMATER-MG dialogaram com o Colegiado Territorial para a identificação das famílias a partir da lista emitida pelo governo federal. Os entrevistados entendem, também, que o instrumento de busca ativa

tem sido importante para o cadastramento das famílias potencialmente beneficiárias do PBSM no Território.

Na visão do coordenador do Colegiado Territorial, o PBSM possui fragilidades, como uma política de inclusão social. Aponta que a estratégia de acompanhamento das famílias beneficiárias não oportuniza a interação entre os técnicos e as famílias, em virtude do excessivo volume de atividades a cumprir por cada um. Cada técnico deve acompanhar 80 famílias. Nessa perspectiva, o acompanhamento não poderia ser mais do que uma breve visita a cada família. Além disso, ao propor apenas uma oficina ao longo do trabalho com as famílias, esse Programa pouco contribuiria para as atividades coletivas e aumento do sentimento de comunidade, dos laços de solidariedade, tidos como fundamentais para o enfrentamento de adversidades econômicas e sociais. Para que o PBSM se tornasse uma verdadeira ferramenta de inclusão socioprodutiva das famílias, na visão do Coordenador do Colegiado, o Programa deveria se estruturar melhor para o acompanhamento das famílias beneficiárias, evitando uma assistência com intuito de fiscalização, com vistas ao atendimento dos procedimentos formais necessários ao fluxo de recursos do PBSM.

Cabe ressaltar que as instituições representadas no Colegiado Territorial entrevistadas pela pesquisa, identificam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como as principais oportunidades para os agricultores familiares da região, em termos de comercialização da produção e de melhoria da renda familiar. Associados ao Pronaf, especialmente ao Pronaf B, e ao PBSM, esses programas contribuem para a estruturação de uma rede de apoio à agricultura familiar do Território, com efeitos importantes para a superação das condições de pobreza.

## **Considerações finais**

O Território Serra Geral articula um conjunto de 16 municípios do extremo norte do estado de Minas Gerais. A experiência da articulação territorial tem possibilitado às instituições e membros participantes uma visão mais abrangente sobre o espaço socioeconômico e cultural no qual estão inseridos.

Trata-se de uma região com um movimento social muito ativo e com expressivas organizações da agricultura familiar, quer no campo da mobilização social, quer na prática da assistência socioprodutiva. A representação da sociedade civil no Colegiado do Território tem atuação destacada, vindo a assumir a coordenação deste segmento, a partir de setembro de 2010.

Deve-se destacar a existência de cooperativas da agricultura familiar com atuação micro e mesorregional, como é o caso da CRESCER, CRISTAL e GRANDE SERTÃO. Esse arranjo

é politicamente articulado de tal modo que no Colegiado Territorial há um representante das cooperativas da agricultura familiar. Essas cooperativas estão fortemente ligadas a ONGs e redes estaduais e nacionais, tais como: CAA/NM, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Articulação Mineira de Agroecologia (AMA), Articulação do Semiárido (ASA), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar (UNICAFES), dentre outros.

No entanto, as condições para o exercício da articulação territorial são cada vez mais precárias. Não há articulador territorial desde o início de 2012. Por falta de recursos, as reuniões do Colegiado frequentemente são realizadas no salão do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha, sendo os custos são rateados entre os participantes e o Sindicato. A estrutura de funcionamento da articulação territorial<sup>58</sup> está localizada no gabinete de trabalho de uma professora da Unimontes, campus Janaúba. Na prática, a atividade de articulação e mobilização tem sido realizada pelo coordenador do Colegiado Territorial, que acumula as atividades de presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porteirinha e pela professora da Unimontes, que coordena o projeto Célula de Acompanhamento e Informação Território da Serra Geral/MG<sup>59</sup>.

Há uma percepção generalizada entre os membros do Colegiado Territorial de esvaziamento do mesmo. A transformação do Território Rural de Identidade em Território da Cidadania implicou a ampliação dos participantes do Colegiado, incorporando setores e instituições do poder público municipal pouco afetas à temática do desenvolvimento rural, que até então era o tom e a motivação existentes entre os membros do Território Rural de Identidade. A percepção geral é que a agregação de novas instituições criou no âmbito do PTC, inicialmente, a ideia de que ali seria o lócus da disputa pelos recursos federais a serem implementados nos municípios.

Todavia, à medida que foi sendo percebido que a grande maioria dos recursos anunciados para o Território da Cidadania não passaria pelo crivo decisório do Colegiado Territorial, este sofreu um esvaziamento. Os recursos para educação, saúde, assistência social, saneamento básico, dentre outros, são definidos e “carimbados” em outras instâncias, conforme nos foi reclamado nas entrevistas.

Até mesmo a aplicação de recursos via MDA, típicos da agenda do desenvolvimento rural, como tratores e máquinas não é decidida, necessariamente, no Colegiado Territorial. O episódio da entrega de retroescavadeiras do PAC 2, realizado pelo MDA, em 2012, na sede de AMAMS em Montes Claros, foi avaliado como um

**58** O gabinete da referida professora funciona como espaço para a mobilização territorial, com a infraestrutura de informática e os arquivos da secretaria e coordenação do território.

**59** Trata-se de um projeto de pesquisa e extensão de mobilização junto ao Território Serra Geral, apoiado pelo Edital SDT/MDA/CNPq Gestão de Territórios Rurais N° 05/2009.

exemplo de desrespeito ao Território como instância de gestão. Conforme os entrevistados, independentemente da participação do poder público municipal no Colegiado Territorial, as prefeituras municipais receberam do MDA, em solenidade pública, o equipamento, sem questionar que aquele processo deveria ter passado pelo Colegiado Territorial.

O enfrentamento das situações de pobreza no âmbito do Colegiado Territorial pode ser compreendido em dois momentos distintos: antes do PBSM e depois do PBSM. Antes da implantação desse programa, o tema da pobreza era tratado no Território em duas dimensões, uma interna e outra externa ao Colegiado Territorial. A dimensão interna refere-se à perspectiva de que a pobreza deve ser superada a partir de projetos de melhoria das condições produtivas, de acesso a mercados e de estratégias de agregação de valor aos produtos da agricultura familiar. A dimensão externa relaciona-se a compreensão de que os pobres do município também estão nas cidades e que os programas de transferência de renda, como PBF, produzem efeitos econômicos importantes, embora não estejam no âmbito decisório do Colegiado Territorial.

O PBSM diferencia-se, na percepção da maioria dos entrevistados do Colegiado Territorial, do PBF e outros programas de combate à pobreza, pelo fato de envolver atividades de apoio à produção e acompanhamento/assistência às famílias rurais. Nessa perspectiva, o Colegiado Territorial o vê como um projeto de desenvolvimento da agricultura familiar, e reivindicam participar ativamente da sua gestão no Território. Assim, associam ao PBSM a política de crédito rural, de assistência técnica, de acesso a recursos, de envolvimento comunitário via ampliação da participação associativa das famílias, dentre outros.

Essa visão sobre o PBSM implica reorganização do Colegiado Territorial como uma instância regional de planejamento, gestão e controle social. Todavia, a reconstituição do Colegiado Territorial Serra Geral não será uma tarefa simples. Nota-se, na fala dos membros entrevistados, desmotivação, cansaço e descrédito no Colegiado Territorial como instância de gestão e controle social.

De modo geral, a existência do Território Serra Geral, entre os entrevistados, tem propiciado um ambiente de articulação, aprendizado de política e de construção de uma visão ampliada das necessidades e oportunidades de melhoria das condições de bem estar social das populações daquele espaço.

A questão que se coloca é saber se o PBSM pode contribuir para motivar para a rearticulação territorial? Sua consolidação, ampliação e/ou redesenho futuro poderiam estar submetidos ao crivo decisório, gestor e de controle social do Colegiado Territo-

rial? Caso isso se concretize, a proposta territorial fortalecida. Caso isso se concretize, a proposta territorial poderia ser fortalecida



## CAPÍTULO 5

# POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO INDÍGENA RAPOSA SERRA DO SOL E SÃO MARCOS

### ■ Daniel Bampi Rosar

Professor do Instituto Insikiran de  
Formação Superior Indígena/UFRR

### Ademir Antonio Cazella

Professor do PGA/UFSC e membro do  
OPPA/UFRRJ

### Silvia A. Zimmermann

Pós-Doutoranda FAPERJ OPPA/CPDA

## Introdução

O Programa Território da Cidadania (PTC) apresenta dois territórios indígenas: Território da Cidadania do Alto Rio Negro no estado do Amazonas e Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos -TCIRSSSM em Roraima. Neste capítulo, apresentamos os resultados do estudo de caso realizado no segundo Território, que tem a especificidade de ser formado quase exclusivamente por uma população indígena<sup>60</sup>. O estado de Roraima se destaca no cenário nacional por abrigar, proporcionalmente, a maior concentração de população indígena; possuir cerca de 46% de sua extensão geográfica demarcada em Terras Indígenas -TI; e ter uma consistente rede de organizações e lideranças indígenas que protagonizaram eventos históricos desses povos<sup>61</sup>. Trata-se, portanto, de um Território *sui generis* que torna este estudo de caso particular no processo de avaliação de políticas públicas de desenvolvimento territorial. A especificidade indígena está presente na composição do Colegiado Territorial - CT que, diferente da maioria dos demais territórios, é constituída por representantes de organizações públicas e da sociedade civil ligados à causa indígena e não ao universo da agricultura familiar. A inserção recente de instituições públicas no CT com pouca ou nenhuma tradição de trabalho junto aos povos indígenas representa outra particularidade deste estudo de caso.

**60** À exceção de alguns moradores das sedes dos municípios e de não indígenas casados com indígenas que residem nas comunidades, todos os demais habitantes do Território são indígenas.

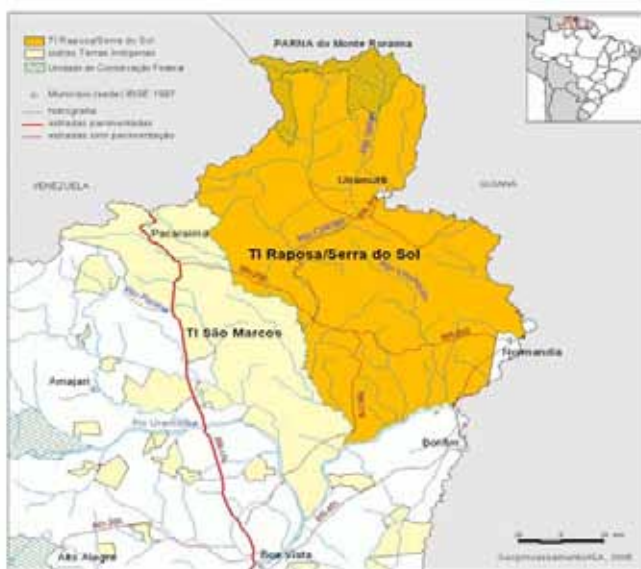
**61** O conflituoso processo de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol é um exemplo da importância emblemática de Roraima no movimento de luta pelos direitos indígenas brasileiros.

## 5.1 Principais características geográficas, socioeconômicas e políticas do Território

### 5.1.1 Características geográficas

OTCIRSSSM é constituído fundamentalmente por quatro municípios que apresentam um ecossistema particular conhecido como Lavrado, contrastando com a paisagem típica das zonas de florestas da região amazônica. Os povos indígenas vivem em 241 diferentes comunidades distribuídas em duas grandes Terras Indígenas: TI Raposa Serra do Sol (TIRSS) e TI São Marcos (TISM) (Figura 5.1). Situa-se na parte nordeste do estado e em seu interior encontra-se o extremo norte do Brasil (Monte Caburá). A área total é de 24.148,28 km<sup>2</sup>, o equivalente a 10,77% de Roraima, sendo que ao norte tem divisa com a Venezuela e a leste com a Guiana Inglesa. A abrangência geográfica do Território contempla dois municípios na sua totalidade (Uiramutã e Normandia), 98% do município de Pacaraima e 22% do município de Boa Vista<sup>62</sup> (Tabela 5.1). As TIRSS e TISM contribuem, respectivamente, com 72,10% e 26,93% da área total do Território. Cerca de 1% da área corresponde a estradas e às sedes dos municípios de Normandia e Uiramutã.

**Figura 5.1 - Localização do Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol São Marcos e das Terras Indígenas Raposa Serra do Sol São Marcos**



Fonte: TCIRSSSM/COPING, 2010.

**62** Segundo Campos (2011), a TIRSS teria ainda 747 ha no município de Bonfim, e a TISM 1.051 ha em Amajari, mas esses municípios não são considerados como integrantes do Território. Em entrevista, Campos afirmou que, a presença desses municípios pode ser resultado de um desvio no processamento das imagens de satélite.



Em relação aos municípios, as parcelas de cada um na constituição da área total do Território são as seguintes: Boa Vista (5,2%), Uiramutã (33,4%), Pacaraima (32,5%) e Normandia (28,9%) (Figura 5.2). O acesso ao território, partindo de Boa Vista, pode ser realizado pela BR 174 que atravessa a TISM até Pacaraima, fronteira com a Venezuela. O recurso ao transporte aéreo com avião monomotor é a única forma de contato em algumas regiões, onde não existe acesso rodoviário. A estrutura viária no interior da TIRSS não se encontra pavimentada e na TISM apenas a BR 174 é asfaltada, contando com trechos de asfalto precário.

**Tabela 5.1 - Área do Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos por município e Terras Indígenas (em hectares)**

Municípios	Área dos Municípios (em hectares)						Proporção dos Municípios em %	
	Total	Dentro do Território (2)				Fora do Território	Dentro do Território	Fora do Território
		TIRSS	TISM	Outras(1)	Total			
Boa Vista	568.706	390	124.178	0	124.568	444.138	22	78
Uiramutã	806.552	801.523	0	5.029	806.552	0	100	0
Pacaraima	802.843	260.825	524.407	0	785.232	17.611	98	2
Normandia	696.678	677.499	766	18.413	696.678	0	100	0
<b>Total</b>	<b>2.874.779</b>	<b>1.740.237</b>	<b>649.351</b>	<b>23.442</b>	<b>2.413.030(3)</b>	<b>461.749</b>	<b>84</b>	<b>16</b>

(1) As sedes de Uiramutã e Normandia, e as estradas, foram excluídas dos limites da TIRSS no processo de demarcação.

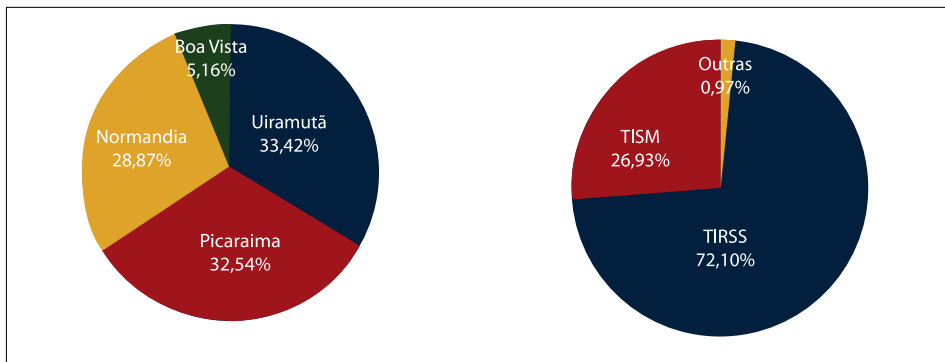
(2) Segundo CAMPOS (2011), existem 747 ha da TIRSS no município de Bonfim e 1.051 ha da TISM em Amajari.

(3) Somando o total as áreas que pertencem aos municípios de Bonfim e Amajari, tem-se uma área total de 24.148,28 km<sup>2</sup>.

**Fonte:** elaborado a partir dos dados de CAMPOS, 2011.

Em 2006, quando foi criado o Território de Identidade no quadro da política de desenvolvimento territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), apenas a TIRSS integrou o programa. No entanto, por pressão de lideranças da TISM, em 2008, quando o Território passou a fazer parte do PTC, essa TI também foi incluída. Na época, ocorreu uma expectativa gerada pela divulgação dos valores da Matriz de Ações do PTC, que motivou as lideranças de comunidades da TISM a reivindicar a inclusão dessa TI no Território, como forma de ter acesso a esses recursos.

**Figura 5.2 - Distribuição da área do território por município e por Terra Indígena**



O estado de Roraima encontra-se dentro do Bioma Amazônia, com 80% de sua extensão banhada pela bacia do Rio Branco que, por sua vez, faz parte da bacia do Rio Negro. No entanto, a paisagem da sua região nordeste, onde se situa o TCIRSSSM, difere da representação habitual que se tem da Amazônia composta por grandes florestas de árvores, o que também pode ser percebido em imagens de satélite (Figura 5.3). Essa área comporta um ambiente natural, que é a maior área de savana na Amazônia brasileira, conhecida regionalmente por “Lavrado” (FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008).

**Figura 5.3 - Região do Lavrado de Roraima com as sedes dos municípios do TCIRSSSM**



Fonte: Elaborado a partir de imagem do Google Earth.

O Lavrado é, sem dúvida, a paisagem mais peculiar de Roraima, formada por um mosaico de áreas abertas e formações florestais, onde várias fisionomias de savana são entrecortadas por 'ilhas' de mata, veredas de buritizais e florestas associadas a rios e serras. Apesar da aparente semelhança com o bioma Cerrado, é uma paisagem única sem correspondente em outra parte do país, considerada pelo governo brasileiro como área prioritária para a conservação da biodiversidade (CAMPOS, 2011, p. 17).

Essa região do estado, no que diz respeito à geomorfologia e ecologia de paisagens, é o ambiente mais complexo que ocorre em condições amazônicas, composto de superfícies baixas e recobertas de sedimentos recentes até terrenos mais altos e acidentados, representando, dessa forma, terrenos geológicos de idades variáveis (FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008, p. 19). É constituída por uma extensa região plana, com diversos lagos de tamanhos e formatos diferentes, e que começa a elevar sua altitude quando se aproxima do limite norte do estado. A parte elevada compreende as etnorregiões Alto São Marcos, Serras e Ingarikó Wïi Tîpî, sendo que nessa última a vegetação começa a ser formada por florestas. Nela está o Parque Nacional Monte Roraima e também dois referenciais geográficos importantes: o Monte Roraima (2.875m) e o Monte Caburá (1.465m) no extremo norte brasileiro.

### *5.1.2 Formação cultural*

Internamente, o Território está dividido em oito etnorregiões: três na TISM (Alto, Médio e Baixo São Marcos) e cinco na TIRSS (Surumu, Raposa, Baixo Cotingo, Serras e Ingarikó Wïi Tîpî) (Tabela 5.2). Cada etnoregião encontra-se subdividida em Centros Regionais, que são divisões menores com funções administrativas ligadas às Organizações Indígenas. Ao todo, o Território contempla 241 comunidades indígenas, além das sedes dos municípios.

**Tabela 5.2 - Etnorregiões, Centros Regionais, número de comunidades e povos do TCIRSSM<sup>63</sup>**

Terra Indígena	Etnorregião	Centros Regionais	Comunidades	/Povos
Raposa Serra do Sol	Serras	Maturuca; Morro; Pedra Branca; Willimon; Caracanã; Caraparú I; Pedra Preta; Campo Formoso	89	Makuxi / Ingaricó / Wapixana/Patamona
	Ingaricó Wïi Tipî	Serra do Sol	9	Ingaricó
	Surumu	Cantagalo; São Camilo; Pedreira	26	Makuxi / Wapixana
	Baixo Cotingo	Camará; Santa Maria; Constantino; São Francisco	37	Makuxi
São Marcos	Raposa	Raposa I; Bismarck; Matiri; Santa Cruz	39	Makuxi / Wapixana / Taurepang
	Baixo SM	Vista Alegre	10	Makuxi / Wapixana
	Médio SM	Roça	9	Makuxi
	Alto	Makunaima	22	Makuxi / Taurepang / Wapixana
TOTAL			241	

**Fonte:** elaborado a partir de dados do Departamento de Projetos do CIR (15.02.2010) e Manduca, Silva & Almeida (2009) e informações de Alzemiro Tavares monitor de projetos da APITSM.

Com uma população indígena de 49.637 pessoas, equivalente a 11,02% da população total do estado, Roraima é o estado brasileiro com maior proporção desse grupo étnico entre seus habitantes (IBGE, 2012). Segundo levantamentos de Campos (2011), 46,4% da área do estado encontra-se no interior de 32 TI demarcadas. Dessas, 29 estão integralmente situadas no estado (Tabela 5.3). A grande maioria delas (25 TI) foi demarcada com uma extensão menor do que o necessário para reprodução física e cultural dos seus habitantes. Essas TI encontram-se separadas umas das outras por fazendas e, por isso, são chamadas de TI em ilhas.

As TIRSS e TISM, junto com outras 7 TI, são consideradas áreas contínuas. As três maiores envolvem áreas que ultrapassam as fronteiras do estado de Roraima (Tabela 5.4): TI Yanomami (RR/AM), TI Trombetas-Mapuera (RR/PA/AM) e Waimiri-Atroari (RR/AM). A TIRSS (1.747.464 ha) é a maior TI integralmente dentro do estado, seguida da TISM (654.110 ha).

**63** As organizações indígenas ou instituições públicas podem utilizar divisões regionais próprias, o que ocasiona algumas diferenças em relação ao que apresentamos como Centros Regionais. No entanto, todas reconhecem as mesmas definições sobre as etnorregiões aqui apresentadas.

**Tabela 5.3 - Terras indígenas com toda sua extensão dentro do estado de Roraima.**

No	Terra Indígena	Povos	População	Extensão (ha)	Habitantes/km2
1	Raposa Serra do Sol	Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingarikó, Patamona	19.933	1.747.464	1,14
2	São Marcos	Macuxi, Wapichana, Taurepang	4.781	654.110	0,73
3	Wai-Wai	Wai-Wai	290	405.698	0,07
4	Jacamin	Wapichana	1.353	193.494	0,70
5	Araçá	Macuxi, Wapichana	1.512	50.018	3,02
6	Manoá-Pium	Wapichana, Macuxi	1.942	43.337	4,48
7	Anaro	Wapichana	77	30.474	0,25
8	Santa Inês	Macuxi	181	29.698	0,61
9	Malacacheta	Wapichana	927	28.631	3,24
10	Boqueirão	Macuxi, Wapichana	460	16.354	2,81
11	Ponta da Serra	Wapichana, Macuxi	235	15.597	1,51
12	Moskow	Wapichana, Macuxi	516	14.212	3,63
13	Jaboti	Macuxi, Wapichana	312	14.210	2,20
14	Ouro	Macuxi	221	13.573	1,63
15	Tabalascada	Wapichana	527	13.024	4,05
16	Barata-Livramento	Wapichana, Macuxi	707	12.883	5,49
17	Serra da Moça	Wapichana	490	11.626	4,21
18	Canauanim	Wapichana, Macuxi	846	11.182	7,57
19	Aningal	Macuxi	212	7.627	2,78
20	Sucuba	Wapichana, Macuxi	238	5.983	3,98
21	Truaru	Wapichana	360	5.653	6,37
22	Muriru	Wapichana	110	5.555	1,98
23	Pium	Wapichana, Macuxi	320	4.607	6,95
24	Cajueiro	Macuxi	130	4.304	3,02
25	Raimundão	Macuxi, Wapichana	305	4.276	7,13
26	Mangueira	Wapichana, Macuxi	104	4.063	2,56
27	Anta	Macuxi, Wapichana	142	3.173	4,48
28	Ananás	Macuxi	24	1.769	1,36
29	Bom Jesus	Macuxi, Wapichana	48	859	5,59
TOTAL			37.303	3.353.454	1,11

Fonte: elaborado a partir de dados do Departamento de Projetos do CIR (15.02.2010).

**Tabela 5.4 - Terras indígenas com toda sua extensão dentro do estado de Roraima**

No	Terra Indígena	Etnias	Extensão da TI em RR (ha)	Extensão total da TI (ha)
1	Trombetas-Mapuera	Wai-Wai	559.505	3.970.418
2	Waimiri-Atroari	Waimiri-Atroari	666.818	2.585.911
3	Yanomami	Yanomami, Ye'kuana	5.764.543	9.664.975

**Fonte:** Elaborada a partir de dados do Departamento de Projetos do CIR (15.02.2010).

Em Roraima, encontramos representantes de nove povos indígenas, oriundos das famílias linguísticas Karib, Yanomami e Aruak (Tabela 5.5). No TCIRSSSM, vivem os chamados “povos do leste”: Macuxi, Wapichana, Taurepang, Ingarikó e Patamona. Além das TI que formam o Território, nessa região também se encontram as TI em ilhas, que juntas formam o Complexo Macuxi-Wapichana (FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008), também denominado região dos povos do Lavrado. Ao oeste de Roraima, encontramos a TI Yanomami ocupada pelos povos Yanomami e Ye'kuana e ao sul vivem os povos Wai-Wai e Waimiri-Atroari.

No TCIRSSSM, existem diferenças sociais, culturais e econômicas significativas entre comunidades e regiões, gerando um grau adicional de complexidade para as políticas públicas. Ou seja, o desafio é maior no sentido de se considerar a própria diversidade interna do Território. Alguns fatores diferenciam as distintas comunidades indígenas do Território, como o povo ao qual pertence, a história do contato com o mundo ocidental, a distância de Boa Vista, o vínculo com ideologias distintas e o grau do processo de monetarização de sua economia<sup>64</sup>.

**Tabela 5.5 - Povos indígenas de Roraima com sua origem linguística e população**

Povo	Família linguística	UF/País (População)
Ingarikó	Karib	RR (1.271); Guiana (4.000); Venezuela (728)
Katuenayana	Karib	AM, PA, RR (133)
Makuxi	Karib	RR (29.931); Guiana (9.500); Venezuela (83)
Patamona	Karib	RR (128); Guiana (5.500)
Taurepang	Karib	RR (672); Venezuela (21.157)
Wai-Wai	Karib	AM, PA, RR (2.914); Guiana (170)
Wapixana	Aruak	RR (7.832); Guiana (6.000); Venezuela (17)
Yanomami	Yanomami	RR/AM (19.338); Venezuela (16.000)
Ye'kuana	Karib	RR (471); Venezuela (6.523)

**Fonte:** ISA (2012).

**64** Chamamos de grau de monetarização a intensidade de uso de dinheiro na economia das comunidades, situação que tem ganhado cada vez mais espaços nas trocas das comunidades, principalmente pelo aumento no volume de dinheiro circulante devido ao trabalho assalariado em serviços públicos e programas de distribuição de renda.

Como se pode perceber, esse Território apresenta especificidades culturais que o distinguem da maioria dos demais que participam do PTC. Até o momento, no entanto, o Programa não tem conseguido contemplar essas especificidades profundamente marcadas por questões culturais<sup>65</sup>. Dentro do Território vivem povos com maneiras muito particulares de interpretar o mundo, o que inclui as políticas públicas. Para que as ações governamentais possam ser eficientes, há necessidade de interação com essa rede de sentidos, sob pena de não produzirem os efeitos esperados ou mesmo gerar resultados negativos.

### 5.1.3 Características demográficas

Encontrar dados populacionais confiáveis sobre a população do Território representa um desafio<sup>66</sup>. As dificuldades para realizar levantamentos estatísticos, que deem conta da diversidade de situações encontradas nas comunidades e, ao mesmo tempo, das necessidades para a gestão e desenvolvimento de ações, faz com que muitas instituições criem seus próprios bancos de dados<sup>67</sup>. Para estimar o número de moradores no TCISSM, usamos os bancos de dados do censo demográfico de 2010 (IBGE, 2012) e do Departamento de Projetos do Conselho Indígena de Roraima (CIR)<sup>68</sup>. Com isso, chegamos ao número populacional que varia, respectivamente, de 28.163 a 28.660 habitantes (8,17% e 8,31% da população do estado).

Os dados do censo de 2010 (Tabela 5.6) mostram a distribuição assimétrica da população de Roraima. Do total de 450.479 habitantes, 284.313 (63%) estão concentrados na capital Boa Vista, o que equivale a uma densidade demográfica de 50 habitantes/km<sup>2</sup>. A densidade demográfica do restante do estado é de apenas 0,76 habitantes/km<sup>2</sup>, sendo quase 30 vezes menor que a média nacional (22,4 habitantes/km<sup>2</sup>), 5,5 vezes abaixo da região norte (4,11 habitantes/km<sup>2</sup>) e 2,5 vezes inferior a de Roraima (2,01 habitantes/km<sup>2</sup>).

**65** Entendemos cultura como um sistema de significados construído coletivamente, que liga as pessoas umas às outras e elas ao meio (GEERTZ, 1989).

**66** Segundo o superintendente estadual do IBGE, o censo demográfico de 2010 foi um dos primeiros a obter dados mais precisos. Nos anos anteriores, por questões de logística e, principalmente, políticas, algumas comunidades ficaram de fora do censo demográfico. O cenário conflituoso pelo processo de homologação da TIRSS fazia com que muitas pessoas e comunidades se negassem a responder os questionários do IBGE. Esse foi o caso do Censo Agropecuário de 2006, que foi realizado no auge dos conflitos entre comunidades indígenas e fazendeiros.

**67** A Secretaria Especial de Saúde Indígena - Sesai e a Divisão de Educação Escolar Indígena - DIEI da Secretaria Estadual de Educação Cultura e Desportos - SECD geram seus próprios dados para gestão. O CIR também faz levantamentos populacionais próprios.

**68** O IBGE divulga os dados por municípios, enquanto o CIR por TI.

**Tabela 5.6 - População de Roraima e dos municípios que pertencem ao TCIRSSM por densidade demográfica e divisão entre urbanos e rurais**

Municípios	Área		População						
			Habitantes	%	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	Urbana		Rural	
	km <sup>2</sup>	%				Habitantes	%	Habitantes	%
Boa Vista	5.687	2,54	284.313	63,11	49,99	277.799	97,71	6.514	2,29
Uiramutã	8.066	3,60	8.375	1,86	1,04	1.138	13,59	7.237	86,41
Pacaraima	8.028	3,58	10.433	2,32	1,30	4.514	43,27	5.919	56,73
Normandia	6.967	3,11	8.940	1,98	1,28	2.311	25,85	6.629	74,15
<b>RORAIMA</b>	<b>224.301</b>	<b>100</b>	<b>450.479</b>	<b>100</b>	<b>2,01</b>	<b>344.859</b>	<b>76,55</b>	<b>105.620</b>	<b>23,45</b>

Fonte: IBGE, dados do Censo demográfico de 2010.

Nos últimos anos, segundo dados do IBGE, da SESAI e do CIR, a população do Território tem aumentado. Pelos dados dos Censos do IBGE de 2000 e 2010, os três municípios que estão praticamente na sua totalidade dentro do Território apresentam um crescimento acima da média de Roraima, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais (Tabela 5.7). O crescimento da população foi maior para as áreas urbanas, sendo que o destaque ficou para o Uiramutã que, nesses dez anos, saltou de apenas 525 moradores na sede do município para 1.138, um aumento de 117%. Normandia e Pacaraima também tiveram aumento em sua população urbana, respectivamente, na ordem de 54% e 64%.

**Tabela 5.7 - Crescimento populacional e densidade demográfica**

Municípios	População em 2000				População em 2010				Variação 2000-2010 (%)		Hab/km <sup>2</sup>
	Urbana	%	Rural	%	Urbana	%	Rural	%	Urbana	Rural	
Normandia	1.500	24	4.638	76	2.311	26	6.629	74	54	43	1,28
Pacaraima	2.760	29	4.230	61	4.514	43	5.919	57	64	40	1,30
Uiramutã	525	9	5.277	91	1.138	14	7.237	86	117	37	1,04
Roraima	247.016	76	77.381	24	344.859	77	105.620	23	40	36	2,01
Região Norte	9.014.365	70	3.886.339	30	11.664.509	74	4.199.945	26	29	8	4,12
Brasil	137.953.959	81	31.845.211	19	160.925.792	84	29.830.007	16	17	-6	22,40

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000 e 2010.

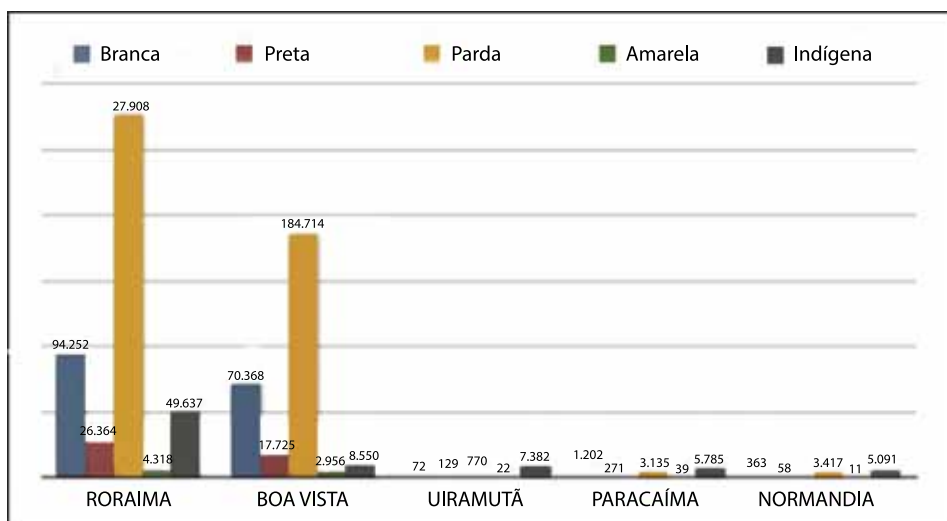


O aumento populacional dessas cidades precisa ser mais bem analisado, pois não necessariamente representa um êxodo das áreas rurais, já que essas também tiveram taxas de crescimento significativas. Nessa direção, alguns entrevistados afirmaram que, com a decisão do Supremo Tribunal Federal a favor da demarcação das terras da TIRSS, muitas famílias indígenas que moravam em Boa Vista retornaram para a TI. Essa informação foi reforçada pelo superintendente do IBGE/RR.

Em relação à população rural, é interessante perceber que o processo de crescimento demográfico das áreas rurais seguiu um caminho diferente da média brasileira. Enquanto no país houve uma redução de 6% da população rural, no estado essa população aumentou em 36%, crescimento superior aos 8% verificados na Região Norte do país. Os municípios do TIRSSSM tiveram uma taxa de crescimento da população rural ainda maior que a do estado. Mesmo sendo a taxa de crescimento da população urbana maior, esses três municípios mantiveram no período intercensitário uma proporção maior de habitantes no meio rural do que nas cidades.

Como era de se esperar, por se tratar de um Território coincidente com duas grandes TI, o censo de 2010 nos mostra que os moradores dos municípios do Território são em sua maioria indígenas (Figura 5.4). Mesmo assim é importante notar que há uma população de não indígenas no Território. A sua maioria vive nas sedes dos municípios e alguns poucos permanecem dentro da TI por manterem relacionamento conjugal com indígenas.

**Figura 5.4 - Distribuição da população por cor e raça/etnia**



Fonte: IBGE, dados do Censo Demográfico de 2010.

#### 5.1.4 Agropecuária

A produção agropecuária do Território é difícil de ser estimada, sendo, praticamente, desconhecida. O censo agropecuário usa como unidades de base o estabelecimento agrícola, que é inadequado para a condição indígena. O modo de produção dos indígenas apresenta muitas variações de acordo com o povo, comunidade ou região. A forma do uso da terra também é diferente, pois, legalmente, ela pertence à união. Segundo o superintendente estadual do IBGE, os principais informantes são os Tuxauas (líderes comunitários), que informam a produção de todas as famílias da sua comunidade.

Tradicionalmente, os povos indígenas do Território fazem roças no sistema de coivara, onde plantam principalmente a mandioca para seu sustento, mas também produzem outros alimentos. Em um levantamento realizado em diversas TI, incluindo a TIRSS, foram encontradas como principais culturas a mandioca brava, macaxeira, banana, milho, pimenta, cana de açúcar, amendoim, abóbora, melancia, caju, cítricos, manga, mamão, batata-doce, inhame, cará, hortaliças e legumes, arroz e feijão (FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008). Na maior parte, a produção é para o autoconsumo, mas uma parcela da produção indígena é comercializada, embora não se saiba a quantidade. Ela é vendida nas feiras de Boa Vista, Pacaraima e Santa Elena do Uiaen, município venezuelano.

O estudo de Rodrigues (2010) sobre a cadeia produtiva da mandioca no Alto São Marcos chama a atenção para as dificuldades enfrentadas pelos produtores indígenas, que não contam com apoio do governo na forma de subsídios e assistência técnica e dependem de uma logística precária para escoar e vender seu produto. Comparando essa produção à de arroz realizada nas grandes fazendas, que contam com diversas políticas e subsídios, concluiu que a produtividade do cultivo de mandioca pelos indígenas é mais expressiva. Falta, segundo esse autor, políticas específicas que realmente cheguem até o produtor indígena.

A pecuária é uma importante atividade nas comunidades e tem origem com o processo de invasão dos territórios indígenas pelos fazendeiros de gado. Esses empregavam os indígenas para cuidar dos animais, propiciando o domínio da técnica de criação por diversos nativos que passaram, com o tempo, a utilizar esse conhecimento como estratégia de reocupação das terras no processo de disputa pela homologação das TI. Muitos rebanhos foram formados a partir da distribuição de animais pela FUNAI, igreja católica e mesmo comprado pelos próprios indígenas. Os dados da Pesquisa Pecuária Municipal do IBGE, para 2010, quantificam em 72.300 cabeças de gado nos municípios que fazem parte do TCIRSSM.

O potencial agropecuário do Território é muito pouco explorado. Algumas iniciativas de comunidades, por vezes, acompanhadas por algum técnico, aumentam a

capacidade produtiva. A questão é que o modelo produtivo adequado para os povos indígenas encontra-se indefinido, assim como as tecnologias que são empregadas junto a alguns povos. No campo das políticas públicas, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem conseguido bons resultados no estímulo da produção, apesar de enfrentar algumas dificuldades para que se possa ampliar sua incidência para um maior número de famílias. Note-se, no entanto, que os registros da CONAB nacional relativos à participação de indígenas nesse Programa é insignificante, com valores abaixo de 1%. Esse tema será retomado na sequência deste texto.

## 5.2 Análise da governança territorial

A criação de um espaço de governança territorial, onde os setores do poder público possam atuar articulado com a sociedade civil, é um dos principais avanços do Programa Territórios Rurais de Identidades e do PTC. Esse espaço procura romper com as ações setoriais, individuais e de cima para baixo predominantes em relação às políticas voltadas, principalmente, para os povos indígenas. A participação em processos de decisão coletiva por meio de reuniões e assembleias é uma prática recorrente entre os povos indígenas de Roraima. Existe um acúmulo de experiências participativas na história de organização e de luta em busca de seus direitos. O TCIRSSSM instituiu um espaço para a definição das ações governamentais com regras próprias de funcionamento. No entanto, sua implementação desconsiderou relações políticas pré-existentes, o que explica a rejeição inicial por parte do movimento indígena, que não legitimou a instância do CT. Para melhor compreensão desse processo, serão descritos os modelos de decisão das políticas territorializadas, estabelecidos no transcorrer do tempo dentro do TCIRSSSM.

### 5.2.1 Organização do sistema político local

A governança tradicional das comunidades indígenas envolve um processo decisório nos níveis comunitário, regional, organizações indígenas, estadual e articulações nacionais<sup>69</sup>. São esferas profundamente intrincadas de forma que uma discussão na comunidade tem como chegar a níveis escalares maiores e vice-versa. Cada comunidade tem um Tuxaua, que é o seu principal responsável político eleito juntamente com um, Segundo Tuxaua, podendo concorrer à reeleição. Com o auxílio de outros moradores, identificados como lideranças por sua idade, influência ou cargos que ocupa (ou ocupou), o Tuxaua deve administrar a comunidade.

**69** As discussões iniciadas nas comunidades podem alcançar esferas mais altas do governo federal por meio da Comissão Nacional de Política Indigenista - CNPI. A CNPI é um espaço de governança para as políticas da União junto aos povos indígenas, composta por representantes indígenas de todos os estados. São realizadas frequentes reuniões, nas quais participam delegados indígenas, ministros do governo brasileiro e convidados.

Em quase todas as comunidades, geralmente numa periodicidade mensal, são realizadas reuniões para que os moradores decidam questões de interesse comunitário, referendam e fiscalizam decisões já tomadas pelos Tuxauas e demais lideranças. Esse é o momento político mais importante da vida comunitária, quando todas as informações são repassadas e novas atividades são organizadas. De uma comunidade para outra, a configuração das reuniões comunitárias podem variar em aspectos como participação da comunidade e frequência, bem como a rigidez com que essas decisões e as regras coletivas são consideradas.

Acima das comunidades, encontram-se as etnorregiões, que no Território aqui estudado são oito. As comunidades escolhem uma organização indígena à qual estarão vinculadas e podem conjuntamente eleger uma coordenação regional para essas organizações. A Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIRR) e a Organização das Mulheres Indígenas de Roraima (OMIR), por serem representações definidas por critérios profissionais e de gênero, atuam em todas as comunidades e possuem coordenações nas oito etnorregiões do Território.

Algumas organizações também realizam assembleias e reuniões regionais anuais, com duração de alguns dias. Delas participam, principalmente, os Tuxauas e demais lideranças da região. Também são convidadas instituições governamentais e não governamentais que apresentam suas atividades, prestam contas dos resultados de ações ou políticas, solicitam autorizações para trabalhos na região, definem algumas prioridades e são questionadas pelos participantes da assembleia. Assim como os convidados, as coordenações regionais e outras lideranças também prestam contas de seus trabalhos. É um momento de avaliação e planejamento coletivo. O resultado final dessas reuniões é organizado na forma de demandas para todos os participantes de mesas, do planejamento do trabalho regional e de uma carta, onde são sistematizadas as principais discussões e reivindicações do encontro.

No próximo nível, estão as organizações indígenas que articulam essas demandas locais e regionais, buscando encaminhar por meio de projetos e formas de pressão junto ao poder público. Dentre as organizações que compõem o Colegiado Territorial estão nove organizações<sup>70</sup> consideradas as mais significativas pela sua influência política e número de comunidades que representam. A maior parte delas, no entanto, não vem participando efetivamente das reuniões. Todas realizam anualmente uma assembleia com dinâmica semelhante das regionais, sendo diferenciadas pela dimensão (algumas com mais de 1.000 pessoas), pois tratam dos assuntos de todas as comunidades representadas pela organização e apresentam um público bem maior. Outras reuniões também são promovidas pelas organizações, seja para dar encaminhamento

70 CIR, OPIRR, OMIR, SODIUR, APITSM, COPING, APIRR, ALIDCIR e TWM.

a demandas gerais, ou discutir temáticas ligadas à noção de etnodesenvolvimento<sup>71</sup>, mudanças climáticas, gestão territorial, dentre outras. Essa dinâmica de assembleias, reuniões e eventos criam um ambiente de muita interação entre as comunidades e suas lideranças estaduais.

O “movimento indígena” corresponde, assim, a essa complexa e dinâmica articulação política direcionada para a luta por direitos e solução dos principais problemas das comunidades indígenas. No entanto, cada vez mais esse papel político das organizações está se voltando para temas correlacionados a atividades de elaboração de projetos técnicos, captação de recursos e execução de ações. Essa é uma mudança que requer uma avaliação mais aprofundada, pois pode apontar aspectos positivos (há um ganho em termos da gestão do Território por parte dos próprios indígenas) e negativos (percebe-se um enfraquecimento da capacidade de mobilização e pressão em relação ao poder público).

Por fim, em nível estadual, todas essas organizações interagem entre elas trocando informações, fazendo parcerias e compartilhando agendas. Além disso, participam de outras instâncias colegiadas, como o Comitê Gestor da FUNAI, os Conselhos Distritais de Saúde e o Conselho do Instituto Insikiran de Formação Superior Indígena da Universidade Federal de Roraima - UFRR. A rede de relações dos povos indígenas se expande, também, para níveis nacionais e internacionais, que passam a ter os indígenas como atores ativos de importantes debates mundiais. A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20) realizada recentemente no Rio de Janeiro foi um exemplo nesse sentido.

Esse capital social é uma das maiores potencialidades do Território, pois essa política conta com um protagonismo social bastante avançado para sua implantação. Pelo que se pôde avaliar com a pesquisa de campo, no entanto, essa complexa rede de organizações não foi suficiente para efetivar a política territorial. Ao invés do TCIRSSSM se aproximar da organização social já existente no Território, uma estrutura com uma maior presença de instituições governamentais foi constituída na sua fase inicial.

### 5.2.2 *Origem e estruturação do Colegiado Territorial (CT)*<sup>72</sup>

O processo de constituição do TCIRSSSM iniciou-se em 2006, quando a Federação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura Familiar de Roraima - FETAG introduziu no estado a discussão sobre as estratégias de territorialização das políticas públicas promo-

**71** Esse tema será retomado adiante por sua importância em relação à definição de projetos técnicos considerados estratégicos para o Território.

**72** As informações sobre a constituição do TCIRSSSM são baseadas no Plano de Etnodesenvolvimento do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos (TCIRSSSM/COPING, 2010).

vidas pelo MDA. Na ocasião, a FETAG propôs a criação de quatro territórios no estado: Território Sul, Território Norte, Território Centro e Território Indígena. Em janeiro de 2007, a FETAG, com o apoio da Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima - SODIUR apresentou e aprovou no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Roraima - CEDRS a criação do Território Terra Indígena Raposa Serra do Sol<sup>73</sup>. Ainda nesse mesmo ano, no mês de outubro, esse Território passou a fazer parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) da SDT/MDA, em um acordo envolvendo a Casa Civil da Presidência da República e a FUNAI, tendo em vista a especificidade indígena e os conflitos instalados no processo de demarcação da TIRSS.

O ano de 2008 foi marcado pela sensibilização e articulação dos atores do Território. Esse processo teve seu momento principal durante a oficina de Socialização Conceitual de Desenvolvimento Territorial realizada entre 13 e 15 de novembro do mesmo ano. Nesse evento, decidiu-se incorporar a TISM na área de abrangência do Território, como também a composição do CT e sua organização. O Território foi incluído no PTC no lançamento do Programa no início de 2009. Com a entrada da TISM e a participação no PTC, ele passou a ser chamado de Território da Cidadania Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos. A estrutura original do TIRSSSM era composta pelo CT, Coordenação do Colegiado, Secretaria Executiva e Núcleo Técnico. O CT tinha uma composição de 34 instituições, paritária entre organizações indígenas e instituições governamentais (Tabela 5.8).

---

**73** A FETAG participou da discussão na esfera estadual para implantação do PTC. No entanto, ela não integra o Colegiado do território indígena, pois sua atuação é orientada para os interesses da agricultura familiar dos demais territórios.

**Tabela 5.8 - Composição original do Colegiado Territorial**

ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS	INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS
Associação de Desenvolvimento Econômico dos Povos Indígenas de Roraima (ADEPIR); Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima (ALIDCIR); Associação dos Povos Indígenas do Estado de Roraima (APIRR); Centro de Etnodesenvolvimento Indígena do Kaipi'ta /Contão (CEIKAC); Conselho Indígena de Roraima (CIR); Conselho do Povo Indígena Ingarikó (COPING); Organização das Mulheres Indígenas de Roraima (OMIR); Organização dos Professores Indígenas de Roraima (OPIRR); Sociedade para o Desenvolvimento Comunitário e Qualidade Ambiental (TWM); Associação Regional Indígena dos Rios Kinô, Cotingo e Monte Roraima (ARIKON); Associação dos Produtores Rurais da Comunidade Indígena Napoleão (Aprona); Sociedade de Defesa dos Índios Unidos de Roraima (SODIUR); Associação dos Povos Indígenas da Terra São Marcos (APITSM); Associação dos Produtores Rurais Indígena da Agricultura Familiar Sustentável do Flexal (ASPIASF); Programa de Desenvolvimento Autosustentável da Comunidade Indígena Nova Esperança (PRONESP); Associação dos Agricultores da Comunidade Água Fria (AARCAF); Associação da Comunidade e Produtores Indígenas do Maruwai (ACPIM)	Fundação Nacional do Índio (FUNAI/RR); Fundação Nacional da Saúde (FUNASA/RR); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/RR); Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); Secretaria de Estado do Índio (SEI); Prefeitura Municipal de Normandia; Prefeitura Municipal de Pacaraima; Prefeitura Municipal do Uiramutã; Câmara Municipal de Normandia; Câmara Municipal de Pacaraima; Câmara Municipal do Uiramutã; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA/RR); Instituto Insikiran de Formação Superior Indígena (Insikiran/UFRR); Programa Luz para Todos; Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA/RR); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

**Fonte:** Elaborado a partir de documentos do TCIRSSSM.

Dentre as instituições que formaram o CT, seis organizações indígenas e seis governamentais integraram a Coordenação do Colegiado. Essa instância ficou sob a responsabilidade das organizações indígenas: Aliança de Integração e Desenvolvimento das Comunidades Indígenas de Roraima - ALIDCIR na coordenação geral, Associação dos Povos Indígenas do Estado de Roraima - APIRR na coordenação adjunta e OPIRR na Secretaria-Geral. Para a Secretaria Executiva, definiu-se o Conselho do Povo Indígena Ingarikó - COPING, representando as organizações indígenas, a FUNAI as instituições governamentais. Em relação ao Núcleo Técnico, seguiu-se a mesma lógica de paridade, sendo formado pela APIRR e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

O Núcleo de Etnodesenvolvimento do Território Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos - NETRIR foi bastante atuante durante o processo de criação do TCIRSSSM. Ele era composto por servidores da Secretaria de Estado do Índio - SEI, da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pessoas com relações próximas ao governo estadual, que perceberam no PTC uma oportunidade de acessar recursos para potencializar o desenvolvimento do Território. A marcada participação desse Núcleo nas ações iniciais do Território gerou entre as comunidades e movimento indígena a impressão de que o PTC era uma ação do governo de Roraima.

Nessa fase, a associação da imagem do TCIRSSSM ao governo do estado representou um problema para legitimar o Colegiado junto às principais organizações indígenas<sup>74</sup>. Muitas lideranças se recusaram a participar com receio de serem identificadas como parceiras do governo estadual, já que o consideram ser a principal força contrária à organização indígena<sup>75</sup>. Diante da resistência ao trabalho conjunto, alguns atores ligados a instituições federais procuraram contornar esse entrave por meio da demonstração que o PTC foi formulado pelo governo federal e que a sua execução local depende de um colegiado composto por representantes de diversos segmentos da sociedade civil e governo. Com isso, verificou-se maior aproximação do movimento indígena nas instâncias do Território, mas com muitos momentos de interrupção ou retração, devido à desconfiança das lideranças indígenas *vis-à-vis* da presença do governo de Roraima.

### 5.2.3 *Um espaço de disputa ideológica*

Essa difícil relação entre organizações indígenas e governo do estado reproduz, de certa forma, o conflito ideológico existente dentro do Colegiado. As diferentes visões presentes entre as instituições que participam do TCIRSSSM podem não ser tão perceptíveis no campo do discurso, mas evidenciam-se por meio das ações e projetos de cada instituição e pela forma como elas se aproximam umas das outras, formando grupos de interesse.

Apesar da diversidade de visões sobre o futuro dos povos indígenas, de uma forma geral, pode-se distinguir dois posicionamentos distintos no Colegiado. Alguns atores defendem explicitamente a abordagem do etnodesenvolvimento, enquanto outros orientam suas ações no sentido de integrar as comunidades indígenas na sociedade envolvente segundo a lógica do desenvolvimento agrícola tradicional<sup>76</sup>. A linha de frente do primeiro grupo é constituída pelo Insikiran, COPING e, mais recentemente, pela nova superintendência da FUNAI. Esse grupo conta com o apoio das mais im-

**74** Algumas organizações indígenas preferiram se afastar do TCIRSSSM quando perceberam que era um espaço com forte presença e influência do governo do estado. Entre elas encontra-se o CIR, que é a maior organização do estado e com mais representação na TIRSS. Aos poucos, ocorreu uma reaproximação, após discussões no interior do movimento indígena, que considerou equivocada a estratégia de não participar do Colegiado por aumentar a força do governo e, com isso, a possibilidade de aprovar projetos governamentais financiados com recursos do PTC.

**75** Pode-se destacar três fatores para que o governo estadual seja visto de forma negativa por grande parte das populações indígenas de Roraima: (a) as elites econômicas e políticas, em sua maioria, têm uma visão preconceituosa em relação aos povos indígenas, acusando-os de dificultar o desenvolvimento econômico do estado; (b) a estrutura do estado, historicamente, foi usada contra os indígenas no processo de expropriação das terras; e, (c) durante o conflito pela demarcação da TIRSS, o governo estadual exerceu um papel de destaque entre o grupo contrário à demarcação em terra contínua.

**76** A política indigenista do Estado brasileiro foi, historicamente, orientada pelo ideal de integração das sociedades indígenas na sociedade nacional. Atualmente, o integracionismo é bastante criticado e, desde a Constituição de 1988, o direito às formas próprias de organização dos povos indígenas foi reconhecido.



portantes organizações indígenas do estado, a exemplo do CIR. No segundo grupo, encontram-se a delegacia do MDA, as instituições do governo do estado e algumas organizações indígenas cuja representatividade é mais localizada.

O grupo que defende um estilo de desenvolvimento que leve em consideração as especificidades étnicas dos povos indígenas segue os seguintes princípios: (a) primeiro é preciso garantir as necessidades básicas das famílias indígenas; (b) sempre partir do que já existe na comunidade; ou seja, das suas potencialidades; (c) não se deve gerar dependência; (d) respeitar ao máximo os conhecimentos tradicionais e a cultura do povo indígena; e, (e) ser sustentável (STAVENHAGEN, 1985). Para os adeptos desses preceitos, as soluções devem partir do debate com as próprias comunidades, como forma de promover a autonomia e obter mais sucesso nas ações. A agroecologia é preconizada como a alternativa para produção de alimentos.

As críticas daqueles que são contrários a esses ideais consiste em rotulá-los como defensores do “atraso” ou de “volta ao passado”, que querem isolar os indígenas do restante do mundo. Em geral, são qualificados como românticos, utópicos, que não apresentam nenhuma solução prática para os problemas das comunidades indígenas. Essas críticas se revestem de um forte conteúdo político, uma vez que os opositores da demarcação da TI Raposa Serra do Sol tinham como expoente os arroteiros modernos originários do sul do país, que praticavam um modelo de agricultura produtivista no interior das terras indígenas. Nesse modelo, os indígenas detinham o papel de empregados e de aprendizes das novas técnicas de produção.

Essa é a abordagem do segundo grupo que propõe a intensificação das atividades produtivas nas comunidades indígenas e o crescimento econômico como forma de promover sua integração na sociedade nacional. A questão tecnológica é considerada o maior problema dos povos indígenas e a estratégia principal consiste, portanto, em difundir o conhecimento técnico e a infraestrutura necessária para sua adoção, promovendo a modernização agrícola.

O principal questionamento que os adeptos dos preceitos do etnodesenvolvimento e, em particular, da agroecologia fazem em relação a essa abordagem é o risco da dependência externa e de desestruturação do saber tradicional das comunidades indígenas. Essa dependência estimularia a desigualdade social, já que não trabalha na perspectiva comunitária, mas busca agregar em torno dos projetos indivíduos ou grupos de indivíduos. Com isso, o conhecimento tradicional é desvalorizado a favor do científico, folclorizando e reificando a cultura.

É importante destacar que, até o momento, a política territorial do MDA tem favorecido as estratégias integracionistas. O principal motivo para isso vem do perfil das

políticas, focadas, principalmente, na questão de fortalecimento econômico, que deve ser considerado juntamente com outras questões culturais e políticas. O segundo ponto, ainda mais relevante, é que o PTC tem forçado arranjos políticos que desfavorecem o protagonismo indígena. Com a demarcação das TI, as comunidades passam a exercer um maior controle sobre suas regiões, definindo as parcerias que pretendem realizar e as formas como essas instituições devem trabalhar. Ao mesmo tempo em que isso pode ser um problema, afastando instituições governamentais que têm obrigação de atuar em determinados setores e não aceitam o debate, também é fundamental, pois faz com que as ações públicas sejam adequadas às especificidades locais, inclusive proporcionando discussões no sentido da construção de sistemas próprios. A constituição do CT, na forma atual, é um dos fatores que desequilibra o peso da participação social, já que ele não representa a mesma proporção de posicionamentos existentes entre as comunidades indígenas. Esse mesmo problema também é encontrado em outros campos de políticas públicas e que também estão presentes nas Matrizes do PTC como, por exemplo, na área educacional (ROSAR & OLIVEIRA, 2010). O cenário para desenvolvimento dessas políticas poderia ser outro caso se fosse dada maior autonomia para os CT definirem as estruturas de governança e, principalmente, a instituição receptora dos recursos.

Esse ambiente formado por instituições tão heterogêneas pode, no entanto, ser propício à aprendizagem social. A primeira consiste em atuar junto com representantes que possuem opiniões diferentes e, muitas vezes, opostas. A outra é a possibilidade de, no confronto de ideias antagônicas, os atores que participam do Colegiado Territorial passarem por uma espécie de autocrítica em relação aos seus pontos de vista ou preconceitos, incorporando, muitas vezes, questões levantadas pelo grupo opositor. Esse movimento parece estar em curso entre os integrantes do Colegiado que se alinham ao grupo favorável à modernização tecnológica das comunidades indígenas.

A construção do Projeto Valorização da Agricultura Indígena - VAI, proposto pela EMBRAPA, serve de exemplo nessa direção. O VAI tem por objetivo a difusão de técnicas agropecuárias por meio de unidades demonstrativas, baseado no processo de transferência de tecnologia. Originalmente pensado por técnicos da EMBRAPA, o projeto sofreu várias transformações em decorrência dos momentos de discussão no interior do Colegiado, das comunidades e da OMIR, organização parceira da EMBRAPA na implantação do VAI.

A primeira proposta do VAI era do plantio consorciado de 10 ha em sistema convencional. Esse projeto sofreu muitas críticas em reuniões do Colegiado e foi submetido para o debate nas comunidades, onde as unidades demonstrativas seriam implantadas. Com isso, o projeto foi alterado até chegar ao modelo atual que atende a um maior número de pontos de vista dos atores preocupados com sua sustentabilidade (social,

ecológica e econômica). A área passou a ser de apenas 1 ha, as tecnologias foram simplificadas para facilitar a apropriação pelos produtores e a diversificação de cultivos foi inserida como forma de incorporar os costumes da comunidade. Para implantar o VAI, a EMBRAPA contava com recursos da Ação Orçamentária de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) dentro do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Como esses recursos ainda não foram liberados, quatro unidades do VAI foram implantadas com recursos de emendas parlamentares, sendo três em comunidades do Território.

Essa experiência sugere que a política de desenvolvimento territorial pode ser uma oportunidade ou espaço para a construção de projetos coletivos e de acesso a políticas públicas mais bem ajustadas às especificidades dos povos indígenas. Até o momento, o Colegiado não logrou êxito em implantar nenhuma ação de estímulo à produção com recursos do PRONAT. O principal resultado que tem conseguido consiste em promover o debate entre grupos com concepções distintas e que não se reuniam anteriormente.

#### 5.2.4 *Reestruturação do Colegiado Territorial*

A concepção inicial do TCIRSSSM serviu para difundir o debate sobre a política territorial. Com o passar do tempo, uma articulação de atores que integram o Colegiado avaliaram que para esse fórum desempenhar suas finalidades seriam necessárias algumas mudanças sociopolíticas. Essas mudanças buscam ampliar a participação das organizações indígenas, tornando o Colegiado um espaço legítimo para decidir as políticas territoriais prioritárias, além de dinamizar as técnicas de planejamento e melhorar a comunicação interna e externa. A estratégia consiste na tentativa de aproximar as organizações que não têm participado das reuniões, além de reavaliar a composição do Colegiado, com o ingresso de novas instituições. Esse processo foi iniciado em maio de 2011 com o lançamento do Plano Territorial de Etnodesenvolvimento Indígena (PTEI)<sup>77</sup> e a aprovação do regimento interno do Colegiado.

Com isso, o CT do TCIRSSSM tem se mantido ativo mesmo em uma conjuntura nacional em que o PTC apresenta-se estagnado. Como, até então, as suas atividades têm se voltado para a organização interna com praticamente nenhuma aprovação e execução de projetos, a dinâmica local permanece funcionando independentemente da conjuntura nacional. Contribui para isso a expectativa de que o Colegiado, assim que conseguir organizar e elaborar seus projetos, possa buscar recursos de outras

**77** O PTEI equivale ao Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável elaborado para os demais TC. Esse Plano foi construído de forma participativa em oficinas realizadas no Território e tem o objetivo de orientar as ações do TCIRSSSM. A elaboração do PTEI ficou a cargo do COPING, que recebeu recursos do PRONAT para essa finalidade. Seu lançamento foi um marco para o Território e contou com a presença do secretário da SDT/MDA.

fontes que não apenas o PRONAT, explorando as possibilidades oferecidas pela Matriz de Ações do PTC. Algumas iniciativas previstas no quadro de ações financiadas pelo PRONAT, voltadas para a organização do Colegiado, ainda não foram concluídas e estão em execução<sup>78</sup>.

Outro aspecto que interfere na eficiência da política territorial é o descompasso entre o peso que as organizações exercem no Colegiado e as suas representatividades e influências no Território. Na composição do CT, estão em situação de igualdade organizações com ampla atuação e aquelas que representam apenas uma comunidade ou mesmo uma pequena associação dentro da comunidade. Alguns atores do Território argumentam que esse desequilíbrio é proposital para favorecer o número de votos alinhados com as posições do governo do estado, o que é reforçado pelo fato dessas pequenas organizações nunca comparecerem às reuniões, exceto quando a pauta é de maior interesse para governo e, por isso, são mobilizadas.

Cabe destacar que está em curso a tentativa de vincular o TCIRSSSM ao sistema local de participação política. Durante o processo de reestruturação, algumas Coordenações Regionais passaram a fazer parte do CT, o que poderá definir uma nova configuração para a escolha dos representantes indígenas. As diversas reuniões das comunidades, regiões e organizações já apontam direcionamentos para elaboração e execução de políticas e ações. É possível que a articulação das demandas dos movimentos indígenas, que é gerada e sistematizada a partir de suas próprias formas de organização, com as atividades do TCIRSSSM represente uma oportunidade maior para o seu sucesso no que se refere ao desenvolvimento territorial.

Outra reestruturação almejada consiste em realizar reuniões do Colegiado nas sedes dos municípios e comunidades que integram o Território. Até então, as reuniões ocorrem, quase sempre, em Boa Vista, por concentrar a maior parte das coordenações das organizações indígenas e as instituições governamentais. Para que essas atividades possam ser realizadas no Território é preciso buscar alternativas para as dificuldades de transporte decorrente da precária estrutura viária existente, além do financiamento de despesas em logística que isso acarretará.

Nesse processo de reestruturação, foi ampliada e eleita uma nova coordenação executiva e alterada sua organização interna, definindo apenas as funções de coordenador e vice-coordenador executivo e secretaria executiva. A FUNAI e o MDA, consideradas as principais instituições governamentais implicadas com a política de desenvolvimento territorial, são membros permanentes na coordenação, executando a função de secretaria do Colegiado. Os coordenadores e vice-coordenadores executivos são

**78** Tratam-se das ações de elaboração do Plano Safra, qualificação do PTEI, estudo de cadeias produtivas e jornadas de agroecologia.

escolhidos entre as organizações indígenas eleitas para coordenação do Colegiado: o CIR e a OPIRR ocupam atualmente essas funções.

As regras que definem a entrada de membros para o Núcleo Técnico também foram alteradas na aprovação do regimento interno do Colegiado. Na configuração anterior, esse Núcleo era composto pela APIRR e EMBRAPA, que poderiam convidar outras instituições ou especialistas sempre que julgassem necessário. Com a mudança, o Núcleo Técnico não tem um número fixo de membros. A participação deixou de ser institucional, sendo agora formada por pessoas de diversas áreas do conhecimento científico ou tradicional, que precisam apenas da aprovação do Colegiado para que possam ingressar, mesmo que não tenham vínculos institucionais. Com essas alterações pretende-se reforçar a capacidade técnica e ampliar os pontos de vista no interior desse Núcleo, assim como aumentar o número de projetos elaborados.

Outro ponto fundamental discutido no processo de reestruturação é a deficitária comunicação dentro do Colegiado. Em oficina, para tratar do tema do controle social e iniciar o planejamento estratégico para o TCIRSSSM, surgiu a proposta da criação de um Centro de Comunicação Territorial Indígena do Colegiado. Ele teria o objetivo de monitorar as atividades dos órgãos públicos e as atividades do Colegiado, inserindo as informações em um sistema de comunicação interna.

### **5.3 As políticas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza rural**

O fato do TCIRSSSM ser um território indígena já apresenta diferenças marcantes em relação aos demais territórios do PTC. São muitas dificuldades no sentido de adequar as políticas à realidade das comunidades indígenas, comumente atribuído ao CT que, muitas vezes, não dá conta dessa demanda ou encontra barreiras estruturais nas políticas. Isso tem origem na concepção dessas políticas que, na sua maioria, são criadas para uma abrangência nacional, sem considerar as realidades indígenas. Partimos de uma demonstração de como isso acontece no TCIRSSSM, tendo por base uma reflexão de ordem mais conceitual para, então, discutirmos algumas observações empíricas. No primeiro enfoque, abordamos as ideias de pobreza e território, centrais no PTC, mas que no Território ganham uma configuração diferenciada. Na mesma linha de raciocínio, apresentamos alternativas conceituais que emergem do próprio Território, ou seja, dos debates e propostas dos movimentos indígenas de Roraima.

#### *5.3.1 Da pobreza ao autossustento: em busca de um referencial*

Em todas as entrevistas realizadas, quando questionados sobre a pobreza no território, as respostas sempre remetiam à discussão do que se entende por pobreza. Ao contrário dos indicadores socioeconômicos, os entrevistados questionam a existência

de pobreza nas comunidades indígenas por a vincularem com noção de fome. As explicações dadas correlacionam a inexistência de pessoas passando fome com a demarcação das TI que compõem o Território.

Para as lideranças indígenas, a relação entre terra e pobreza é bastante forte. Quando a terra está garantida sempre é possível produzir algo, explicando parte do entendimento de não existir pobreza no Território. As terras indígenas são o espaço onde acontecem todos os momentos de suas vidas e onde são dadas as condições de sua sobrevivência cultural e física. Nelas, as histórias de seus povos foram construídas e estão registradas. Os significados, conhecimentos e interpretação desses registros garantem sua existência física e espiritual integradas com o meio, conseguindo, assim, encontrar os recursos para manutenção de suas necessidades básicas. As relações de reciprocidade na vida comunitária contribuem para a satisfação das necessidades materiais. Dessa forma, a fome é algo praticamente inexistente no território.

No entanto, algumas informações de profissionais da área da saúde contradizem essa percepção de que não há fome no Território. Por meio do acompanhamento dos agentes de saúde, têm sido constatados casos de desnutrição, principalmente, na região das serras da TIRSS. Nessa região, foram encontrados indicativos da existência de beribéri<sup>79</sup>. Uma análise nas dietas dos povos dessa região revela que não há falta de alimento, mas sim, de baixa diversidade e quantidade necessária para suprir as necessidades diárias de um indivíduo. A alimentação está baseada em carboidrato, principalmente na mandioca e seus derivados. O que acontece é uma sensação de saciedade mesmo com a falta de nutrientes fundamentais, ou seja, não há fome, mesmo que as pessoas não estejam suficientemente nutridas.

Associado a essa discussão, encontra-se o fato de todas as comunidades no interior do Território apresentarem um relativo crescimento econômico nos últimos anos. Isso pode ser medido pelo aumento do ingresso de objetos das sociedades envolvidas, do poder de compra aportado pelos programas de transferência de renda e trabalhos assalariados, do conforto na vida das pessoas e melhorias na infraestrutura das comunidades. Mesmo estando em níveis abaixo da média nacional, isso significa um crescimento econômico em relação às condições anteriores.

Essa dinamização da economia tem uma interpretação ambígua. Ao mesmo tempo em que é desejada e produz indicadores sociais e de saúde positivos, provoca profundas alterações nas dinâmicas internas das comunidades, impactando diretamente a cultura. O maior volume de dinheiro circulando nas comunidades é apresentado por

**79** A beribéri é uma doença originada pela carência da vitamina B1 e pode levar a morte. Segundo nutricionista da SESA, os casos de beribéri na Região das Serras não foram levados para análise laboratorial, sendo o diagnóstico feito pelos sintomas e respostas ao tratamento.

lideranças indígenas e por funcionários públicos de instituições que trabalham com essas populações como um grande problema. Com a maior incidência de programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, todos passaram a ter uma pequena renda. Os salários, principalmente de professores indígenas e agentes indígenas de saúde, são outra fonte de recursos financeiros. Hoje muitas comunidades discutem os efeitos desse fenômeno e procuram alternativas para amenizar seus impactos.

Essa é uma questão extremamente relevante na discussão das políticas territoriais. A dinamização econômica do Território, inclusive com o acesso ao crédito, é um dos objetivos do PTC. No caso específico do TCIRSSSM, isso requer uma análise mais aprofundada com as lideranças indígenas, avaliando a melhor forma de promover os efeitos positivos e neutralizar os negativos. Esse debate já faz parte da agenda das organizações indígenas, mas ainda não foi apropriado pelas instituições governamentais. Caso isso não ocorra, há um grande risco das ações governamentais fomentarem a diferenciação socioeconômica, gerando desigualdades e aumento da pobreza relativa no interior do Território. Um exemplo dessa situação foi relatado pelo coordenador da FUNAI numa autocrítica a projetos realizados pela instituição no passado. Segundo ele, apesar de terem sido concebidos dentro do que se achava mais correto na época, os resultados ao longo do tempo foram outros. O fomento de plantios em sistema convencional resultou na adoção das técnicas por poucos produtores, que adquiriram uma condição econômica melhor que a de outros moradores da comunidade e começam a estabelecer relações de empregador dos demais. Assim, emerge como central o tema da participação comunitária na definição da forma do acesso às políticas, para que seus efeitos não aprofundem as desigualdades no interior das comunidades.

A recusa do conceito de pobreza por atores centrais no processo de operacionalização da política territorial induz à adoção de outros referenciais para o direcionamento das políticas públicas. Nas discussões em reuniões comunitárias e assembleias das organizações indígenas, emerge a ideia de “autossustento”, que pode apresentar resultados positivos na concepção e execução de políticas públicas. O conceito de autossustento pode ser definido como a capacidade de uma comunidade, família ou indivíduo de prover todos os recursos materiais para sua existência e reprodução social, cultural e econômica. Para contextualizar essa discussão, é preciso destacar que, no passado, os povos indígenas eram responsáveis por produzir tudo o que necessitavam, seja para autoconsumo direto seja para as trocas. Ao longo da história, essa autossuficiência foi se deteriorando e a relação desses povos com o Estado e ONG foi largamente marcada por práticas assistencialistas.

Em um primeiro momento, a relação do Estado com os povos indígenas aconteceu com a distribuição de utensílios da sociedade envolvente. Trata-se de uma situação que perdura até hoje com a participação, também, de organizações da sociedade civil e religiosas. É comum, por exemplo, que a FUNAI receba demandas de diversas ordens da

parte de grupos indígenas, comunidades e organizações na forma de listas de pedidos. Essas listas são chamadas de projetos pelos interessados, que requisitam equipamentos agrícolas, ferramentas, materiais de construção, alimentos, etc. Na atualidade, esse tipo de procedimento tem gerado um desagrado, principalmente, entre as organizações indígenas, que querem romper com essa conduta.

As transformações socioculturais pelas quais passam os povos indígenas de Roraima são fatores determinantes na discussão do autossustento. Se aqui falamos da capacidade de um indivíduo, família ou comunidade em garantir a satisfação de suas necessidades pelo seu trabalho é importante saber quais são essas necessidades e que tipo de trabalho deve ser feito. Isso nunca foi estático, mas também nunca mudou tão rápido como vem acontecendo na atualidade, configurando cenários ainda indefinidos. O contato com as sociedades envolventes traz para os povos indígenas uma série de novas necessidades e formas de trabalho, bem como a relação com outro sistema econômico, onde geralmente estão situadas essas necessidades e trabalhos.

A compreensão predominante entre os entrevistados de que a pobreza não existe no Território em decorrência da terra estar garantida e, com isso, ninguém passar fome, começa a dar sinais de ruptura por conta do impacto dessas mudanças. O primeiro é o enfraquecimento do autossustento das comunidades ligado a dois movimentos: o que já tratamos relacionado às novas necessidades, que aumentam a dificuldade de atingir a satisfação material, e a desestruturação dos sistemas culturais, sociais, políticos, econômicos e ecológicos que dificultam a manutenção das condições já conquistadas. A noção de autossustento interage com todos os sistemas que dão suporte à vida dos povos indígenas e exerce grande relevância nas discussões da gestão dos territórios indígenas. Ela tem uma íntima ligação com o tema das desigualdades e, por isso, pode apresentar resultados promissores na definição de políticas públicas.

Atualmente, é muito forte dentro do Território a discussão em busca de estratégias que rompam com o círculo vicioso que gera dependência das comunidades indígenas de doações de recursos externos. O tema do etnodesenvolvimento é adotado nas discussões às quais têm como principal questão a necessidade das comunidades manterem sua autonomia. A noção de autonomia é muito importante nesses debates e representa uma busca constante do movimento indígena de Roraima. Distinguimos dois tipos de autonomia defendido por esse movimento. A primeira diz respeito às tomadas de decisão, sendo que o poder de definir o que se deve, como, onde e a condução do processo nas TI, deve ser dos indígenas. Já a segunda abordagem é que eles mesmos deverão realizar as tarefas necessárias.

O poder de decidir e a condução dos processos pelos povos indígenas vêm sendo alvo de intenso debate internacional, resultando na Convenção 169 da OIT, que garante o direito de consulta aos indígenas para qualquer ação que cause interferência em seu meio, inclusive no que se refere à formulação de políticas públicas. O movimento indí-



gena internacional reivindica que esse direito não seja apenas uma consulta, mas sim de decisão efetiva, qualificando como consulta livre, prévia e informada.

Quanto à realização das tarefas pelos próprios indígenas, apesar de sua grande importância, precisa ser avaliada sob diferentes situações. Tomemos dois exemplos para contribuir com a reflexão. No caso da realização de alguma atividade que exija uma habilidade técnica que os indígenas não detêm, os projetos de capacitação técnica dos povos indígenas são prioritários. Outra situação é quando a atividade em questão seja eventual, e não compense formar indígenas para tal, assim a participação de agentes externos torna-se imprescindíveis. Nesses casos, as pessoas de fora são fundamentais para realizar trabalhos, mas o controle do processo deve ser dos indígenas, restringindo as decisões do agente externo apenas aos aspectos técnicos.

### 5.3.2 Território ou Terra Indígena

A noção de território é central para a construção das políticas públicas que estamos analisando. Não pretendemos fazer uma discussão teórica sobre este conceito, mas apresentar elementos sobre o contraste entre o “território” das políticas de desenvolvimento territorial e o “território” dos povos indígenas. A referência a território indígena está correlacionada à terra indígena. A história contemporânea dos povos indígenas brasileiros é definida pela luta e conquista de direitos, sendo a demarcação de suas terras o principal deles. Apenas após essa conquista é que questões como desenvolvimento, educação e saúde passam a ganhar relevância. Sem a terra, os indígenas sentem-se desprovidos de condições para sua sobrevivência física e cultural. Essa abordagem é constante no movimento indígena e esteve presente nas entrevistas realizadas.

Ao considerar o território como TI é preciso saber que sua origem é bastante distinta do uso dessa noção mais recentemente pelas políticas públicas brasileiras<sup>80</sup>. Uma TI passa por um processo de reconquista de parte do território anteriormente ocupado por um (ou mais) povo. Ela é definida por estudos técnicos e decisões políticas, envolvendo um complexo sistema de relações entre laudos, interesses e pressões. Trata-se de uma delimitação de fronteiras físicas que nem sempre corresponde ao necessário e desejado pelos indígenas interessados na sua demarcação. No caso das TIRSS e TISM, foram atendidas quase que completamente as reivindicações dos indígenas, exceto as sedes dos municípios que ainda são questionadas<sup>81</sup>.

**80** Logo que foi proposta a criação do Território de Identidade, houve certa confusão entre os indígenas visto que a política pública empregava um termo que para eles representava um conjunto ainda mais amplo de simbologias.

**81** As sedes de Uiramutã e Normandia foram excluídas da TIRSS no processo de demarcação, o que ainda é questionado principalmente pelo CIR. Já a sede de Pacaraima está dentro da TISM e organizações como CIR, APITSM e TWM demandam a retirada dos não indígenas do interior da TI, o que implicaria a remoção da maioria dos moradores da sede do município.

Partindo da premissa que os territórios indígenas são figuras jurídicas demarcadas por decreto presidencial, destacamos três consequências que precisam ser consideradas dentro do PTC, que definem características específicas para esses territórios. A primeira é que os moradores das TI não são proprietários de lotes de terras. De acordo com a Constituição, é reservado a eles o usufruto exclusivo da terra, que pertence à União. A sua ocupação e distribuição depende de acordos entre comunidades e moradores de uma mesma comunidade, e não existem estabelecimentos agropecuários, como é usual no contexto da agricultura familiar.

Outro ponto diz respeito à definição física de seus limites. As fronteiras das TI são importantes e circunscrevem o espaço de reprodução social, cultural e econômica de seus habitantes. Nelas são desenvolvidos sistemas políticos próprios. Sua permanência e manutenção dependem de uma atenção especial em ações de proteção e vigilância. Com isso são mantidas condições específicas, diferenciando a gestão das terras indígenas, com o desenvolvimento de estratégias locais que, muitas vezes, escapam da lógica dos não indígenas. É muito comum ocorrer situações em que o interesse individual é limitado por uma decisão coletiva.

Os diferentes povos indígenas adotam regras para gestão de suas terras, que são constantemente reconstruídas diante dos contextos atuais. Assim, algumas estratégias próprias para resolver determinados problemas são criadas e precisam ser compreendidas, segundo a lógica de funcionamento de uma sociedade com forte vínculo comunitário. Isso é percebido em todas as esferas da vida social e privada, influenciando desde a organização política, o trabalho e o planejamento das comunidades até as decisões familiares e individuais. Por serem comunidades onde as relações de reciprocidade e controle social estão muito presentes, as políticas públicas precisam se adequar a esse contexto.

Por fim, percebe-se a ausência de marcos regulatórios para a gestão territorial das TI. O avanço do Estado brasileiro no que diz respeito às condições legais e administrativas para a demarcação das TI não se dá no tocante à sua gestão. Muitas questões como a duplicidade de estatuto legal, a exemplo de TI e Unidades de Conservação, a incidência de atividades turísticas, exploração mineral e manejo florestal, não estão regulamentadas. Recentemente foi assinado pela Presidente Dilma, o decreto da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas - PNGATI<sup>82</sup>. Esse é, provavelmente, o primeiro esforço de maior fôlego realizado pelo governo brasileiro no sentido de orientar a ação pública, instituindo diretrizes, regras e mecanismos para gestão das TI.

**82** O PNGATI foi assinado, em 05/06/2012, junto com um pacote de medidas que marcaram a comemoração do Dia Mundial do Meio Ambiente. Foi construído durante os dois últimos anos de governo Lula, envolvendo consultas regionais com grande participação dos povos indígenas.

A formulação dessa Política contou com ampla participação das populações indígenas e demais representações da sociedade civil organizada.

Nessa direção, convém analisar um dos principais temas discutido pelas lideranças indígenas em relação ao PTC. Elas questionam por que somente as TIRSS e TISM fazem parte do Programa. Na sua concepção, a política de desenvolvimento territorial para os povos indígenas deveria envolver todas as TI de Roraima, mesmo que sejam descontínuas do ponto de vista geográfico. Para tanto, argumentam que as “TI em ilha” carecem de muito mais assistência, principalmente, por sua questão fundiária ainda não estar completamente resolvida, sofrendo pressão de fazendas e vilas vizinhas.

Essa proposta de criar um território definido pelos limites de terras indígenas, sendo algumas descontínuas e afastadas, mas articuladas por um sistema de gestão, difere da proposta do PTC. No entanto, as práticas das organizações indígenas justificam a criação de um Território dessa natureza. No caso da governança, a tradição política das comunidades indígenas de Roraima, como já apresentamos, está calcada na interação delas com as organizações indígenas que, por sua vez, nutrem um permanente contato com as comunidades que representam. Dessa forma, as demandas locais se transformam em pautas estaduais, que constituem um sistema político marcado por uma sólida experiência de trabalho integrado das diferentes TI.

A questão cultural é outro importante elemento que deve ser considerado na definição dos territórios que envolvem as TI. Apesar das significativas diferenças entre as comunidades de povos distintos, ou até de mesmo povo, mas que habitam em regiões diferentes, o contraste é muito reduzido quando comparado à sociedade não indígena. É um direito constitucional dos povos indígenas a garantia da sua produção e reprodução sociocultural. As ações governamentais, que tratam de forma homogênea a sociedade e que abordam da mesma maneira o espaço dentro e fora das TI, podem colaborar com o processo de enfraquecimento das relações culturais indígenas. Historicamente, toda a região onde está situado o estado de Roraima era um território indígena, como comprova a existência de aldeias em praticamente todos os municípios.

De um lado, as regulamentações específicas para as TI e os povos indígenas e, de outro, a ausência de marcos regulatórios para a gestão dessas terras, são aspectos que diferenciam esses territórios dos não indígenas. Assim, a criação de um território da cidadania envolvendo outras TI do estado, mesmo aquelas descontínuas poderia promover estratégias para consolidação de políticas públicas de gestão e desenvolvimento mais eficientes.

### 5.3.3 Fortalecimento das condições humanas e institucionais para a gestão territorial

Dispor de pessoas preparadas e instituições fortalecidas para a gestão territorial é uma condição estruturante para o sucesso do PTC. No TCISSSM, ocorre uma situação de reforço mútuo entre as condições já existentes no Território e a potencialidade do PTC de promovê-las. Isso acontece de uma forma ainda muito incipiente, mas que pode ser reforçada. O primeiro estímulo do PTC no fortalecimento de condições para gestão territorial é o de reunir diversas instituições governamentais e da sociedade civil em torno desse objetivo. Nesse ponto, é importante destacar a participação ativa da FUNAI como uma das instituições incentivadoras do Programa, juntamente com o MDA. A relevância da atuação da FUNAI, segundo a lógica do desenvolvimento territorial, ocorre pelo fato dessa instituição, durante décadas, ter ocupado um papel quase exclusivo nas ações do Estado junto aos Povos Indígenas. Herdeira de uma tradição de trabalho de tutoria dos indígenas, a FUNAI poderia adotar uma postura de restrição da participação de outras instituições. Isso parece não se realizar no caso aqui analisado. Pelo contrário, os representantes da FUNAI junto à política territorial contam com o estímulo de coordenadores nacionais no sentido de promover a integração das ações de outras organizações.

Durante a entrevista com representante da instituição, esse interesse é explicado, em parte, pela insuficiência de recursos humanos e financeiros para dar conta dos problemas que atingem os povos indígenas. Percebe-se que a política de desenvolvimento territorial configura uma oportunidade de envolver outras instituições públicas e organizações indígenas no apoio às comunidades e, com isso, articular os esforços e recursos. Áreas como educação escolar indígena e estímulo às atividades produtivas recebiam investimentos por parte da FUNAI que, gradualmente, tem se afastado e deixado desprovidas de apoio governamental. Assim, o PTC pode tornar-se um espaço de governança para essas ações, por ser composto por instituições com experiência de trabalho com povos indígenas e, principalmente, pelas organizações indígenas, cumprindo uma função pedagógica e de aprendizado de organizações que passaram a atuar recentemente com esses povos.

Na reestruturação do CT, o Núcleo Técnico é concebido como o local para formulação de propostas técnicas, articulando ações e reunindo recursos para sua execução. Há uma percepção de membros do CT sobre sua importância estratégica enquanto célula de formulação de projetos e identificação de editais que apóiem recursos financeiros para a sua execução. Um dos entraves para a concepção de projetos destacado nas últimas reuniões do CT refere-se a pouca informação sobre fontes financiadoras. A Matriz de Ações do PTC é pouco conhecida pelos membros do Colegiado. Geralmente quando são lançados editais de ministérios específicos previstos na Matriz de Ações, a informação não é apropriada pela instância do CT, pois as exigências são complexas

e carecem de orientações técnicas para o seu cumprimento. Como alternativas para solucionar esse tipo de entrave são necessárias ações no sentido da construção de um sistema de informações interno e externo e da promoção de melhorias na capacidade técnica para conceber projetos estratégicos.

O que está sendo proposto é o encaminhamento das demandas geradas pelas comunidades, regiões e organizações na formatação de projetos orientados pelo PTEI. Com isso, pretende-se constituir um banco de projetos, que poderá ser submetido em qualquer momento para agências financiadoras. O propósito de enfrentar as dificuldades logísticas e humanas existentes no TCIRSSSM, além da morosidade de acesso a informações de editais, depende de uma dinâmica que conceba um amplo processo de discussão e de construção junto com as comunidades, o que implica longo, moroso e custoso processo.

Qualquer ação junto às comunidades indígenas depende do envolvimento das pessoas em todas as etapas. A tentativa do Colegiado em aproximar sua configuração da lógica política já existente no Território, que é um dos objetivos no processo de reestruturação em curso, tem o propósito de melhorar essa relação. Outra iniciativa interessante é o estabelecimento de uma rede de pessoas nas comunidades responsáveis pelas ações do território através da formação de agentes de etnodesenvolvimento. Tanto a aproximação do Colegiado com a articulação política local preexistente, quanto a formação dos agentes de etnodesenvolvimento são experiências incipientes, que ainda não apresentaram resultados. No entanto, em torno delas existem muitas expectativas e algumas indefinições que precisam ser monitoradas.

Os agentes de etnodesenvolvimento estão associados a uma iniciativa dentro do processo de elaboração do PTEI. Sob a coordenação do COPING foram realizadas oficinas de treinamento para pessoas selecionadas pelas comunidades. Apesar disso, os agentes de etnodesenvolvimento ainda não foram incorporados nas atividades do Colegiado. Isso ocorre por uma indefinição da finalidade precisa desses agentes e, também, pela pouca efetividade da política territorial, o que resulta em falta de demanda de ações desses agentes nas comunidades. As organizações implicadas na formação desses agentes apontam três frentes de atuação desses atores: o controle social das políticas públicas, o funcionamento do sistema de informações interna e o enraizamento dos projetos nas comunidades.

A atuação do COPING, como instituição gestora de projetos dentro do PTC com recursos do PRONAT, merece mais atenção, pois pode proporcionar a reflexão sobre algumas questões relevantes. Dentro do Colegiado, o COPING tem sido a instituição com mais êxito em aprovação de projetos junto à SDT/MDA, ficando responsável por elaborar o PTEI, a posterior qualificação desse Plano, estudo de cadeias produtivas,

elaboração do Plano Safra, assessoria ao Colegiado, realização de eventos e formação dos agentes de etnodesenvolvimento. Para o COPING, esses projetos representaram uma oportunidade fundamental no fortalecimento da organização. A execução dessas diversas atividades gerou um aprendizado que contribuiu para o fortalecimento institucional. Outro fator importante nesse contexto é o ingresso de recursos financeiros na organização. O capital financeiro mobilizado para execução dos projetos possibilitou a aquisição de equipamentos e a contratação de pessoas.

No último edital para contratação de instituições para atuar na assessoria e realizar estudos no Território, nenhuma instituição do Colegiado pôde participar. A falta de informações sobre os prazos e critérios de credenciamento dos possíveis proponentes junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, e as exigências por instituições de abrangência regional, foram os motivos para isso. O projeto vencedor foi de uma instituição do estado do Amazonas que ainda não iniciou suas atividades. Embora esse procedimento possa gerar um ganho na qualidade técnica dos trabalhos e na gestão financeira dos projetos, há um grande prejuízo no fortalecimento institucional do Território e no aprendizado de seus atores. É preciso avaliar se para uma política territorial que pretende promover o protagonismo local e o desenvolvimento de capital humano, a seleção, gestão e controle dos projetos precisam ser muito criteriosos. Talvez a adoção de regras mais flexíveis permitiria o envolvimento de um número maior de pessoas e instituições, exercendo um efeito pedagógico cujos ganhos sejam maiores que a eficiência técnica da empresa contratada de outro estado.

As dificuldades de encontrar pessoas com formação e experiência para formular projetos para o Território têm sido outro grande entrave do TCISSM. O estado de Roraima se caracteriza por deter a menor população entre os estados brasileiros (equivalente à de uma cidade brasileira de médio porte), e a oferta de pessoas qualificadas é menor que a demanda. Os poucos profissionais existentes geralmente já estão envolvidos com outras atividades e, pela falta de opção, acabam tendo de acumular trabalhos para atender essas necessidades. Quase sempre as pessoas recrutadas são consultores não indígenas, uma vez que a educação escolar é um processo em construção para os povos indígenas. Dentro do Território, na TIRSS, o CIR coordena o Centro Indígena de Formação e Cultura Raposa Serra do Sol (CIFCRSS), uma escola de formação técnica em Agropecuária e Manejo Ambiental com base agroecológica, que tem formado indígenas de diversas comunidades do estado. São oriundas dela algumas das novas lideranças indígenas, principalmente com atuação no CIR, dentre elas o seu atual coordenador. Apesar de todo o potencial na formação de indígenas focados com as necessidades de suas comunidades, essa escola enfrenta dificuldades, sem um quadro permanente de professores qualificados e sua infraestrutura necessitando de reforma e ampliação. O CIR, como instituição gestora, depende da colaboração das comunidades, doações de parceiros e aprovação de projetos para a manutenção das atividades.

Outra experiência interessante na área de formação é realizada pela UFRR. Essa Universidade conta hoje com um dos mais consistentes programas de formação superior indígena do país, sendo referência para outras instituições que passam a atuar nessa área. Por força das reivindicações dos movimentos indígenas, a UFRR criou o Insikiran<sup>83</sup> com o objetivo de atender as demandas dos povos indígenas por formação superior. Inicialmente, foi aberto um curso para formação de professores em Licenciatura Intercultural, sendo o primeiro dessa natureza em universidades públicas brasileira, que formou três turmas até o momento. Em seguida, passou a oferecer vagas adicionais nos cursos universais da instituição: em 2012 foram ofertadas 50 vagas em 15 cursos. Em 2010, iniciaram as aulas do curso de Gestão Territorial Indígena, que é o primeiro curso de bacharelado específico para indígenas criado no país. Para 2013, está previsto o primeiro vestibular do curso de Gestão em Saúde Indígena. Hoje o número de alunos indígenas estudando na UFRR ultrapassa a 500 acadêmicos. Da mesma forma que o CIFCRSS, essa experiência também é prejudicada por não existirem políticas públicas específicas e a falta de recursos para atender as particularidades de uma formação como essa.

As condições humanas e institucionais representam um dos pontos mais fortes do Território, tanto pela situação atual quanto pelo que se está configurando para o futuro. Alguns fatores contribuem para isso, a exemplo da rede política criada pelas organizações indígenas, as discussões e interesse de buscar alternativas para a gestão territorial, a demarcação das TI, e os processos de formação específica em todos os níveis da educação formal, além de outras capacitações. Nesse ponto, o PTC pode contribuir criando condições que intensifiquem as ações coordenadas entre poder público e sociedade civil, fortalecendo essas iniciativas já discutidas e integradas aos processos de desenvolvimento das comunidades.

#### *5.3.4 A falta de infraestrutura como entrave para o etnodesenvolvimento*

A precária infraestrutura do Território é hoje um dos principais limitantes para a promoção do seu desenvolvimento. Nesse aspecto, a ausência quase completa de ações do poder público tem atrasado e encarecido os projetos, prejudicando enormemente as famílias indígenas. A mobilidade no território é bastante deficitária já que a estrutura viária é muito precária. A única estrada pavimentada dentro do território é a BR 174. Todas as demais são de terra e muitas raramente recebem manutenção. Durante o período de chuvas, diversas comunidades ficam isoladas, podendo romper estradas e pontes que deixam regiões inteiras sem acesso viário. Grande parte da Região das

**83** O Instituto Insikiran de Formação Superior é uma unidade acadêmica da UFRR responsável pelos cursos específicos para indígenas. Foi originalmente criado como um núcleo, adquirindo categoria de Instituto, em 2009, com a aprovação de seu estatuto nas instâncias colegiadas da universidade.

Serras, incluindo a sede do município do Uiramutã, quando chove fica inacessível por via terrestre, pois a estrada é cortada por um rio onde a ponte desabou há muito tempo e não foi reconstruída. Nos períodos de chuva, aumenta a necessidade do uso de aviões, dependendo da contratação de empresas privadas, utilizando os recursos públicos já escassos.

Algumas comunidades, como exemplo todas as do povo Ingarikó, estão em locais inacessíveis por estradas, dependem exclusivamente de aviões ou caminhadas que podem levar até três dias. Isso torna qualquer atividade ou projetos para essas regiões muito caros. Nesses locais se encontram os maiores problemas de saúde, a exemplo dos casos de beribéri relatados anteriormente. É comum que essas regiões sejam excluídas de projetos técnicos, pois seus orçamentos não comportam os gastos necessários para executar o planejado.

No quesito comunicação, a radiofonia é o meio mais usado no território. Algumas escolas e as sedes dos municípios já têm rede de internet. Também nessas sedes estão instaladas torres de aparelhos celulares. Em algumas comunidades pode-se contar com telefones públicos (orelhões). Para estabelecer uma comunicação com o conjunto de Território, é preciso fazer uso de todos esses meios, contando que muitas comunidades não dispõem de nenhum deles. Outra área precária é a rede de energia elétrica no Território. As poucas comunidades que têm energia dependem de geradores a óleo diesel, cujo funcionamento é interrompido, pelo menos, uma vez ao dia para manutenção do motor e economia de combustível. As linhas que partem desses geradores chegam somente às residências mais próximas. A sede do município de Uiramutã também depende da geração termoelétrica. Segundo representante do Programa Luz para Todos, Roraima é o estado mais atrasado na execução das metas desse programa e a região do Território ainda nem começou a ser atendida.

Em resumo, a mobilidade, a comunicação e a energia são grandes obstáculos para o desenvolvimento no Território. Assim como devem ser criadas políticas públicas para o fortalecimento do que chamamos acima de condições humanas e institucionais para gestão territorial, é imprescindível um forte investimento na instalação dessa infraestrutura no Território. Essas ações representam a base de um processo virtuoso de desenvolvimento.

### 5.3.5 O PAA, PROINF/PRONAT e PNATER no fortalecimento da produção

Algumas políticas ligadas ao PTC podem promover o fortalecimento da produção no Território: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Proinf/Pronat e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER). O PAA é atualmente o mais importante programa público para o estímulo da



produção no Território. Através da modalidade de “doação simultânea”, que consiste em adquirir produtos e imediatamente doá-los para as comunidades, esse programa tem motivado o interesse das comunidades indígenas na produção de alimentos. Dessa forma, tem conseguido ao mesmo tempo aumentar a produtividade das atividades agropecuárias, alimentar a população e gerar renda.

Um paralelo entre o PAA e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) sugere que o primeiro programa é mais adequado às condições indígenas. Os dois programas apresentam potencial de estímulo da produção e aumento do capital financeiro. Enquanto o PAA gera uma demanda que impulsiona a produção remunerando na venda, o PRONAF por meio do crédito garante os recursos para fortalecimento da produção. No entanto, o PRONAF não tem conseguido bons resultados junto aos indígenas. Isso é atribuído à inexperiência desse público em lidar com empréstimos financeiros e à falta de assistência para elaboração de projetos para solicitar o crédito. Em relação a esse tema, é preciso avaliar se, mesmo adotando as metodologias de microfinanças, a política de crédito é adequada às especificidades indígenas. Um apontamento para solucionar os problemas na implantação do PRONAF nos foi apresentada por um técnico agrícola da SEAPA, sediado em Pacaraima, que também é presidente de uma associação indígena. Para ele, o PRONAF pode apresentar bons resultados se for associado ao PAA, aumentando a capacidade produtiva dos indígenas.

Segundo a superintendência da CONAB/RR, os recursos disponíveis para compra da produção de comunidades indígenas ainda não foram totalmente empregados<sup>B4</sup> e mesmo que isso aconteça mais recursos poderão ser disponibilizados. À medida que os produtores indígenas vão conhecendo o PAA a procura tem aumentado, demonstrando seu grande potencial.

O principal entrave para a ampliação desse Programa está no cumprimento dos seus quesitos burocráticos para a emissão da Declaração de Aptidão do PRONAF (DAP) e de encontrar instituições formais que possam coordenar projetos coletivos. A CONAB tem procurado superar essas barreiras por meio de parcerias e contratação de estagiários para dar agilidade nas documentações. Uma importante parceria nesse sentido foi realizada com o CIR, que proporcionou um aumento no número de produtores que conseguiram vender seus produtos ao PAA.

Apesar do PAA apresentar bons resultados para as comunidades indígenas, esse Programa ainda não comporta as especificidades desse público. Grande parte do sucesso só tem sido possível devido ao interesse e criatividade de funcionários da CONAB.

**84** Em 2011, foram investidos R\$ 579.057,50 na compra de produtos da agricultura indígena, dentro da modalidade Doação Simultânea. Desse valor, cerca de R\$ 453.057,50 foram aplicados no TCIRSSSM, 78% do total.

Por esse motivo é fundamental que o Programa passe por uma avaliação e adequação para esse contexto. A experiência acumulada pelas pessoas envolvidas na execução do PAA já pode apontar algumas alternativas nessa direção. Isso foi manifestado durante a entrevista com a superintendente da CONAB, que apontou esses problemas, bem como soluções, a exemplo do credenciamento de produtores indígenas por meio de lista, evitando a dificuldade em relação à DAP. Uma especificidade que compromete a emissão da DAP entre os indígenas, citada por um entrevistado, é que ela, conforme a lei, só pode ser fornecida para um endereço fixo. No caso dos indígenas, que muitas vezes vivem numa mesma casa, a emissão de mais de uma DAP nem sempre é possível. Situações como essa precisam ser contornadas para que a CONAB de Roraima consiga operar o PAA com produtores indígenas.

Outra situação ilustrativa relatada refere-se às exigências sanitárias para compra de produtos de origem animal. As práticas culturais e a ausência de abatedouros impedem que a CONAB possa adquirir a carne direto dos indígenas, mas pode comprar o boi vivo e repassar para comunidades carentes. Por fim, ainda dentro das peculiaridades que o PAA tem adquirido em Roraima, tem-se uma participação do Programa no fornecimento da alimentação de assembleias e reuniões indígenas, o que representa uma ação muito importante por contribuir, ao mesmo tempo, com a produção de alimentos e o fortalecimento institucional.

Já o PROINF/PRONAT tem por objetivo financiar projetos estratégicos apontados pelo PTEI. Abrange as modalidades de investimento e custeio de ações institucionais, a exemplo daquelas executadas no Território pelo COPING. De certa forma, as discussões em torno desse Programa são as que mais mobilizam os representantes do Colegiado. Mesmo assim, o Território, até o momento, não acessou praticamente nenhum recurso. À exceção da prefeitura de Uiramutã, que conseguiu recursos para aquisição de alguns equipamentos e instalação de um Centro de Comunicação Cultural e Formação na região Ingarikó, nenhum outro projeto foi aprovado. Mesmo assim, esses projetos encontram-se com dificuldades de execução devido ao alto custo operacional. A empresa vencedora da licitação para construção do referido Centro pensa em desistir do projeto depois que percebeu que, grande parte do recurso, seria gasto no transporte dos materiais, já que só é possível chegar ao local por via aérea.

Desde 2009, o governo do estado tenta aprovar um projeto para o fortalecimento da agricultura no Território. Esse projeto tem sofrido adequações orçamentárias a cada ano, de acordo com as novas matrizes do PTC. Algumas restrições técnicas impedem sua aprovação, desestimulando os envolvidos com a sua elaboração. Ele também encontra resistência por parte do movimento indígena, que questiona a forma como

foi concebido, sem uma ampla participação das organizações indígenas, adoção de alternativas tecnológicas de caráter produtivista e o fato do governo estadual ser o agente proponente<sup>85</sup>.

Não há como avaliar os resultados do PROINF/PRONAT no Território já que nenhum projeto foi executado. Mas é possível refletir sobre o aprendizado que as discussões em torno dele geram para os atores do CT. Os momentos de discussão dos projetos geralmente são tensos e é quando aparecem as diferentes concepções de desenvolvimento. Em essência, as pessoas não mudam suas opiniões fruto desses debates, mas aos poucos podem desenvolver novas posturas em decorrência das discussões, mesmo que sejam apenas no plano do discurso.

Quanto à PNATER, as ações no território ainda são bastante iniciais (NASCIMENTO FILHO & NASCIMENTO, 2012; NASCIMENTO FILHO et al., 2007), mas trata-se de um tema considerado importante por representantes do CT. A falta de assistência técnica é uma das maiores dificuldades para o desenvolvimento da produção nas comunidades indígenas, que estão demandando melhorias nas suas capacidades produtivas. Isso depende da concepção e adoção de novas técnicas e de pessoal técnico qualificado, que consiga estabelecer um diálogo com os produtores indígenas, apresentando e elaborando soluções para suas roças e criações. Muitos projetos produtivos implementados no passado nas TI de Roraima fracassaram pela falta de assistência técnica. Geralmente, são propostas tecnológicas descontextualizadas das realidades indígenas, implantadas por alguma instituição governamental ou da sociedade civil. A maioria foi abandonada nas comunidades ou foram reaproveitadas pelos indígenas para outros fins.

Dentro das políticas desenvolvidas pelos órgãos que estão ampliando suas ações junto aos povos indígenas, a PNATER é uma das que pode apresentar os maiores avanços. Ela já vem tratando os indígenas como um público específico e que necessita de estratégias adequadas às suas particularidades. Isso pode ser notado pelos esforços que o MDA tem realizado no sentido de se aproximar desse contexto, a exemplo de seminários para a criação de modelos conceituais e estratégias para ATER Indígena, além do lançamento de chamadas públicas para essa modalidade.

## Considerações finais

A mais evidente e importante questão que precisa ser considerada sobre o TCIRSSSM é sua especificidade de ser constituído fundamentalmente por povos indígenas que

<sup>85</sup> Com vimos, há uma forte resistência do movimento indígena em relação ao governo estadual que se posicionou contrário à demarcação da TIRSS em área contínua.

habitam em duas grandes TI. Os diferentes povos indígenas do Território possuem uma forte rede de organizações políticas, articulada com as comunidades por meio de reuniões e lideranças. Afora essas organizações, o poder público também possui uma estrutura político-administrativa orientada pela especificidade indígena, a exemplo da FUNAI, SESA, SEI e Insikiran.

Diversas lideranças entrevistadas no quadro desta pesquisa destacam que o movimento indígena do estado de Roraima encontra-se numa nova fase após longos anos de luta pela terra. A recente conquista da TIRSS representa o marco político dessa nova fase, embora reconheçam que a luta pela terra ainda não se esgotou, com destaque para a situação das terras indígenas em áreas menores denominadas “terras em ilhas”. No momento atual, o tema da produção alimentar no interior das Terras Indígenas recém demarcadas passou a ser a principal prioridade dessas organizações, sempre associada em uma discussão ampla em torno do etnodesenvolvimento.

Dessa forma, a política de desenvolvimento territorial é vista como uma oportunidade ou um novo espaço político de construção de projetos coletivos e de acesso a políticas públicas que contribuam para essa segunda fase do movimento indígena. Para as lideranças indígenas, essa nova fase representa um grande desafio do movimento indígena de Roraima, que busca contrapor-se ao discurso da elite local contrária à demarcação da TI Raposa Serra do Sol. Segundo essas lideranças, setores políticos ligados a fazendeiros que cultivavam arroz irrigado em terras indígenas buscam confundir a opinião pública, vinculando essa demarcação a propagandas de famílias indígenas em lixões. Para esses setores, as TI representariam verdadeiros “zoológicos humanos”, onde a produção agropecuária sempre estará associada ao atraso.

Essa compreensão explica, em grande parte, à mobilização em curso no sentido de reestruturar o CT numa conjuntura nacional de crise e de indefinição da política de desenvolvimento territorial do MDA. O CT está definindo mudanças estruturais com destaque para o seu Núcleo Técnico e de representatividade institucional. Diversos membros do Colegiado têm o entendimento que o Núcleo Técnico se reveste de uma importância estratégica por se tratar de uma célula de formulação de projetos e de identificação de editais na Matriz de Ações do PTC, que possam financiar projetos técnicos formulados sob a coordenação do CT. Da mesma forma, a reestruturação do CT visa adotar uma configuração que aproxime suas discussões daquelas promovidas pelas diversas institucionalidades indígenas, espaços onde são processadas as principais demandas percebidas pelos indígenas.

A necessidade de reestruturação fica evidente na declaração manifestada pelo CIR, principal organização indígena de Roraima, na “Carta Final da 41ª Assembleia-Geral dos Povos Indígenas de Roraima”, realizada em março de 2012: “O Programa Território da

Cidadania não contempla a realidade indígena. A execução na maior parte é prevista para o governo do estado de Roraima, no entanto, este não executa as atividades previstas, prejudicando assim as demandas das comunidades indígenas; além disso, não contempla todas as etnorregiões do estado de Roraima. O Estado brasileiro precisa escutar os povos indígenas porque não existe um modelo fechado de desenvolvimento” (CIR, 2012, p. 7). Essa passagem sintetiza um sentimento bastante presente entre as maiores e mais representativas organizações indígenas de Roraima: o PTC não está adequado à realidade indígena e, por isso, não se tem executado as ações previstas.

O posicionamento do CIR remete para outro aspecto relevante sobre a governança territorial, que consiste na existência de dois modelos de desenvolvimento em discussão no interior do CT: etnodesenvolvimento e modernização agrícola tradicional. No primeiro, encontram-se a maioria dos representantes das organizações indígenas, os membros do Instituto Insikiran e o atual Superintendente da FUNAI, ao passo que o segundo modelo tem maior respaldo junto aos técnicos ligados à delegacia do MDA, EMBRAPA e SEI. Contudo, não se trata de uma nítida polarização em torno de duas propostas, já que o discurso dos adeptos a essa segunda concepção começa a integrar elementos da primeira, algumas vezes influenciando na concepção de seus projetos, numa clara demonstração que o debate ainda está em curso.

O representante da FUNAI é taxativo em afirmar que o CT não pode reproduzir os equívocos que essa Fundação cometeu no passado, quando atuava quase que de forma exclusiva junto aos povos indígenas. Segundo ele, a existência, em algumas comunidades, de “cemitérios de máquinas”, que foram doadas aos indígenas sem maiores preocupações com a assistência técnica e a manutenção, demonstra que um modelo diferenciado de desenvolvimento precisa ser concebido. Esse desafio justifica, em grande parte, pela abertura e disposição da FUNAI local no sentido de valorizar a noção de território como oportunidade para envolver outras instituições públicas no apoio às comunidades e às organizações indígenas.

Associado a essa discussão, encontra-se o problema apontado por diversos entrevistados relativo à “monetização” das famílias indígenas via políticas públicas ou salários decorrentes de funções públicas. Um representante do CIR utiliza as expressões “Bolsa Preguiça” e “vender filhos para o governo” para se referir ao Bolsa Família e ao auxílio maternidade do sistema previdenciário. Ao mesmo tempo em que não se opõem a essas políticas, as organizações indígenas manifestam preocupação com as transformações socioculturais em curso decorrentes da monetização de uma grande parcela de famílias indígenas que até recentemente sobreviviam sem o uso do dinheiro.

Dentre as políticas públicas de apoio à produção cabe destacar a relevância do PAA na modalidade “doação simultânea”. Os entrevistados que atuam com o tema da

produção agropecuária consideram essa política como a mais adequada no sentido de contemplar a especificidade indígena. Para a representante da CONAB existe, no entanto, inúmeras barreiras a serem vencidas para expandir essa política, com destaque para os entraves relacionados à DAP e à dificuldade de dispor de instituições formais na maioria das comunidades indígenas que possam coordenar projetos coletivos. Note-se que os dados nacionais desse programa relativos ao atendimento de categorias de produtores específicas não alcançam sequer valores decimais, demonstrando que os valores comercializados são ainda muito incipientes.

Começa a ganhar força no CT, a ideia do Território dispor de um “banco de projetos” para concorrer em diferentes chamadas de financiamentos públicos. Até o momento nenhum projeto técnico do Território foi aprovado no âmbito do PROINF/PRONAT, tendo sido liberados apenas recursos para financiar as atividades do articulador territorial e para a elaboração e qualificação do plano de desenvolvimento territorial. Por fim e, quem sabe, um dos aspectos mais relevantes deste estudo de caso refere-se à recusa ou questionamento pela maioria dos representantes das organizações indígenas acerca da pertinência do conceito de pobreza para se referir à situação socioeconômica da maioria das famílias indígenas. Para um representante do COPING, o que está em curso na maioria das comunidades indígenas é consequência dos “impactos e da transição cultural” que têm levado a uma desestruturação da tradição indígena, calcada na autonomia e na segurança alimentar. O contraponto a essa “transição cultural” pode ser a adoção de um estilo de desenvolvimento diferenciado que, segundo ele, passa pela adoção do que as principais organizações indígenas e instituições de apoio têm qualificado de etnodesenvolvimento. A recente conquista da terra foi, segundo essa liderança, o primeiro passo nessa direção e acredita que a política de desenvolvimento territorial possa contribuir para os próximos passos.

No entanto, para que essa política possa apresentar resultados significativos é fundamental estar atenta para as especificidades dos povos indígenas. O que tem sido demonstrado pela análise das políticas universais junto a esse público que procura abarcar a totalidade das realidades sociais, sem aprofundamento das particularidades locais, é uma ineficiência dos seus resultados, quando não produz uma desestruturação de relações importantes para a reprodução sociocultural, isso em função de as políticas territoriais que apresentam aberturas para a contextualização regional terem dificuldades de se aproximar dos problemas do território. A ausência de projetos executados pelo TCIRSSM e as reticências por parte do movimento indígena sobre a legitimidade do CT como espaço de governança de seu processo de desenvolvimento confirmam a necessidade de repensar a política. Isso reforça a importância de políticas que contemplem não apenas as similaridades entre os diversos territórios, mas que tenham

flexibilidade para serem adequadas às suas particularidades. As instituições governamentais que passaram a executar ações junto aos povos indígenas mais recentemente carecem de estudos que tragam para seu interior as demandas e especificidades dessas realidades. A formulação de políticas específicas pensadas diretamente para os povos indígenas em consonância com o que é discutido em suas representatividades institucionais, apropriadas pelas suas estruturas culturais, políticas, econômicas e sociais, permanece sendo um desafio.





## CAPÍTULO 6 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POBREZA RURAL NO TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE (PA)

### ■ **William Santos de Assis**

Professor NCADR/UFPA

### **Sergio Pereira Leite**

Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador  
do OPPA

### **Catia Grisa**

Professora na UFPel e Pesquisadora do  
OPPA/CPDA

## Introdução

A partir de um rápido panorama das transformações recentes no contexto regional, em especial no que se refere ao meio rural, este capítulo procura apresentar a dinâmica territorial recente e as políticas incidentes no assim chamado Território do Sudeste do Pará. Palco de conflitos históricos, mobilizados por diferentes atores sociais, a região é hoje objeto de grandes projetos de investimento (especialmente na área de mineração), os quais convivem lado a lado com um crescente movimento de urbanização com precarização das condições de vida e trabalho. A experiência da política de desenvolvimento territorial, em marcha desde o início da última década, aponta limites e alcances na sua capacidade de estabelecer caminhos distintos no processo de desenvolvimento, bem como articulações mais ou menos diretas com programas de combate à pobreza.

### 6.1 Caracterização socioeconômica e política do território

Ao longo dos últimos 50 anos, a região sudeste do Pará se transformou em um espaço de disputa entre diferentes projetos de desenvolvimento. Transformada em fronteira agrícola por sucessivos governos, teve sua paisagem alterada por força da construção de grandes obras de infraestrutura, pela exploração desordenada dos seus recursos naturais, pelos empreendimentos produtivos de diferentes dimensões e pelos conflitos sociais decorrentes desse conjunto de atividades. Por um longo período, as políticas governamentais deram prioridade para os setores produtivos considerados dinâmicos e aos grandes empreendimentos. Diferentes políticas governamentais estimularam a instalação de grandes empresas interessadas em projetos de exploração agropecuária (pecuária extensiva), florestal (extrativismo), mineral (extrativismo) e a criação de um mercado de terras (HALL, 1991), causando impactos socioambientais sem precedentes.

A partir dos anos 1960, a política de incentivos fiscais e a construção de infraestruturas de grande porte consolidaram as condições para a instalação definitiva do grande capital na Amazônia. Aos grandes empreendimentos foi delegada a tarefa de desenvolver economicamente a região. Os pequenos empreendimentos, sejam agrícolas ou industriais, eram invisíveis para os planejadores e governantes, portanto, não faziam parte do quadro de elaboração das políticas. Os mecanismos implícitos aos incentivos fiscais estimularam a especulação fundiária, aumentando a concentração de terras e criando focos de conflitos em toda a região, especialmente no sudeste do Pará, onde havia uma grande quantidade de *posseiros* estabelecidos (GUERRA, 2001). Muitas áreas transferidas aos novos empreendedores capitalistas se sobrepunham às áreas já ocupadas por posseiros. Mecanismos legais e ilegais davam suporte a essas transferências de terras para o domínio do grande capital. Como resultado, observou-se o acirramento dos conflitos fundiários, tornando o sudeste do Pará uma das regiões mais violentas do país.

A política de aplicação de recursos pelo governo federal na Amazônia, especialmente no Pará, por meio dos diversos programas e projetos nos anos 1960 e 1970, certamente, surtiu uma série de efeitos: modificou definitivamente a geografia regional, transformou as forças políticas e sociais locais, promoveu a ligação da região com outros mercados, abriu caminho para diferentes investimentos e possibilitou a diversificação de atividades produtivas. Entretanto, um conjunto de indicadores que eram cruciais para a sociedade e justificavam a intervenção governamental apresentaram resultados questionáveis do ponto de vista dos benefícios gerados (ASSIS, 2007). Análises realizadas por ALMEIDA (1982), HÉBETTE e MARIN (1979) e COSTA (2000) comprovaram a baixa qualidade desses resultados.

No final dos anos 1980 e início de 1990, toda a sociedade sentia os efeitos tanto dos sucessivos planos de estabilização quanto da crescente liberalização da economia. Os espaços de interlocução entre governo e sociedade civil estavam relativamente bloqueados e, em nível nacional, os processos de mobilização e reivindicação declinaram em relação ao início da década de 1980. O fim da ditadura não contribuiu de imediato para a diminuição dos conflitos no sudeste paraense. A violência no campo cresceu assustadoramente em todo o país, especialmente nessa região, onde os índices de concentração de terras permaneciam elevados. Dispositivos legais criados pelo governo militar, como o Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins (GETAT) e o Decreto nº 1164, que facilitavam a transferência de terras para particulares, principalmente grandes empresas, foram extintos. Entretanto, o impacto dessas medidas foi nulo na resolução dos graves conflitos fundiários regionais. As medidas tomadas pelo governo dificultavam em parte as transferências de terras futuras para grandes empresas, mas garantiam a propriedade para quem havia constituído latifúndio por meio desses dispositivos (LOUREIRO e PINTO, 2005).

No início da década de 1990, as políticas neoliberais de estabilização financeira continuaram agravando a dívida interna e externa do país, reduzindo drasticamente a capacidade de investimento do Estado. Como decorrência da crise generalizada, o processo migratório se intensificou mais uma vez em direção à Amazônia. Na onda migratória gerada nesse contexto sócio-político-econômico, a Amazônia e, em especial, o Pará, foi o destino dos “deserdados” do sistema. Os dados populacionais da região Amazônica ilustram a intensidade desse processo. Segundo Loureiro e Pinto (2005), a população da Amazônia elevou-se de 6.735.307 habitantes em 1980 para 10.029.351 em 1991, chegando aos 12.135.445 habitantes em 2000. A população praticamente dobrou de tamanho no intervalo de 20 anos.

Por abrigar projetos da magnitude do Programa Grande Carajás - PGC, a região sudeste do Pará foi uma das mais procuradas pela massa de migrantes em busca de melhores condições de vida. Segundo dados levantados numa pesquisa do IICA (2000) sobre a origem dos agricultores assentados na região sudeste paraense, apenas 9% (3.641) do total (40.347) eram de origem paraense; 25% vieram do Maranhão; 12% do Tocantins; 7,8% de Goiás; 5% do Piauí; o restante veio de 22 outros estados da Federação. Muitos agricultores vindos do Nordeste e Centro-Oeste eram, na verdade, pertencentes a gerações de migrantes. Alguns identificados como maranhenses eram filhos e netos de potiguanes, pernambucanos ou cearenses, que migraram em décadas passadas para as franjas da grande floresta.

Nesses 40 anos, uma face mais visível e simbólica desse conjunto de transformações da região sudeste paraense manifestou-se na concentração fundiária e nos conflitos agrários. Essa configuração se formou ao longo de muitas décadas e teve como pano de fundo a economia extrativa (caucho, castanha e madeira) seguida da pecuária extensiva (ASSIS, 2007). Essa configuração sofreu uma modificação considerável a partir da década de 1990. No decorrer dessa década, houve grandes mobilizações pela reforma agrária, organizadas, em um primeiro momento, pelo movimento sindical de trabalhadores rurais em torno da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI) e, posteriormente, também pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (ASSIS, 2007).

A luta das organizações de representação dos agricultores, posseiros e sem terras, somada a grande repercussão do massacre de Eldorado dos Carajás ocorrido em 1995 (ASSIS, 2007), forçou uma ação mais enérgica do governo da época (Fernando Henrique Cardoso) quanto à política de criação de assentamentos e políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Políticas de crédito e a criação de assentamentos foram iniciativas que provocaram importantes transformações na região sudeste do Pará. A pressão dos movimentos sociais rurais e a ação governamental ao longo da década de 1990 transformaram a mesorregião do sudeste paraense numa das mais importantes do país

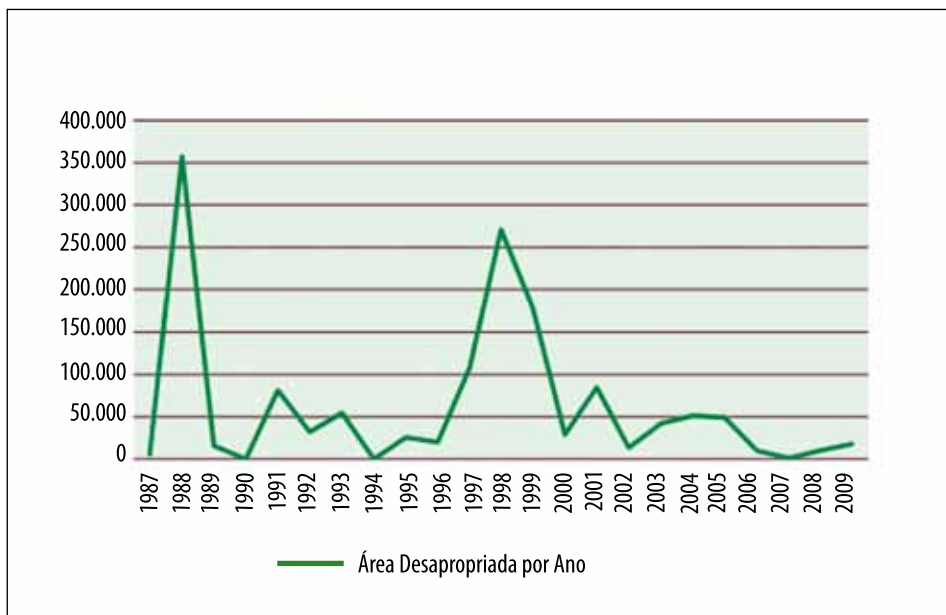
para a política de reforma agrária concentrando um grande número de projetos de assentamento. O segmento da agricultura familiar se fortaleceu política e socialmente a partir dos anos 1990 e ocupou parte considerável do espaço regional.

Os Gráficos 6.1 e 6.2, abaixo, mostram o comportamento das desapropriações e da criação de assentamentos no Território da Cidadania Sudeste Paraense no período de 1987 até 2009. Entre 1987 e 1989, houve um pico no processo de desapropriações. A maioria dessas áreas era concessões de Castanhais que foram apropriados e transformados em fazendas pela Oligarquia da Castanha (EMMI, 1999). Esse foi um período de grandes conflitos e muitos assassinatos na região. Outro pico de desapropriações ocorreu entre 1997 e 1999, justamente no período das maiores mobilizações camponesas na região (ASSIS, 2007). No entanto, após 2005, no primeiro mandato do Presidente Lula, as desapropriações e o número de projetos de assentamentos criados diminuíram drasticamente. Em que pese à contribuição das desapropriações em possíveis equilíbrios da estrutura fundiária no Território, é importante mencionar que uma parte considerável dos assentamentos foi criada em áreas já pacificadas e com mais de 10 anos de ocupação.

Outra face frequentemente mencionada desse conjunto de transformações dos últimos 40/50 anos refere-se à paisagem. De uma região coberta de floresta que abrigava espécies florestais como a castanheira e inúmeras espécies utilizadas pela indústria madeireira, dentre elas o mogno, passou a uma região com paisagem predominante de pastagens. Programas e políticas governamentais incentivaram a produção pecuária em grande escala, acelerando o processo de desmatamento que, recentemente, busca-se minimizar com outros programas e políticas governamentais voltados para a proteção ambiental.

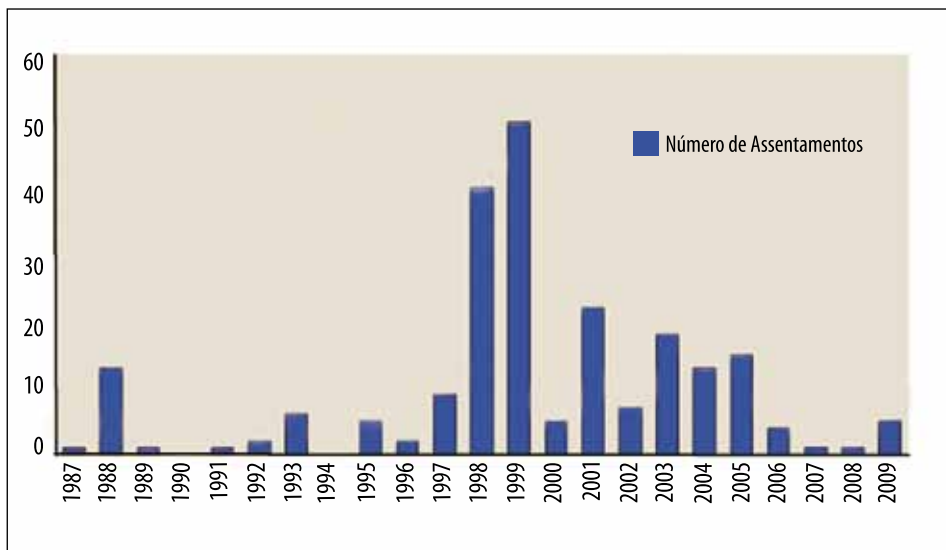
Ao mesmo tempo, nesse período, a própria pecuária de corte de grande escala foi se transformando e modernizando. A pecuária intensiva por meio de confinamento e uso de tecnologias de ponta, como transferência de embriões e inseminação artificial para melhoria do padrão genético dos rebanhos, encontra atualmente expressividade na região. A presença de grandes frigoríficos na região (JBS/BERTIN) aumentou a demanda por animais (em geral, seguindo certo padrão), obrigando os pecuaristas a mudanças no manejo da criação.

Gráfico 6.1 – Área desapropriada por ano para o conjunto do Território



Fonte: PTDRS (2010), com base em INCRA (2010).

Gráfico 6.2 – Número de assentamentos criados por ano para o conjunto do Território



Fonte: PTDRS (2010), com base em INCRA (2010).

Mais recentemente também aumentou a influência dos plantios homogêneos de eucaliptos para fabricação de carvão, visando o funcionamento do parque siderúrgico.

Como visto acima, um grande número de camponeses também se estabeleceu na região, criando um mercado diversificado de produtos alimentares que circulam em cadeias curtas nas inúmeras feiras municipais. As atividades produtivas desses atores também causaram impactos ambientais à medida que o sistema de produção predominante se baseava na utilização da floresta como fornecedora de nutrientes extraídos e disponibilizados por meio da queimada.

Atualmente, verifica-se uma mudança, ainda que tímida, nos sistemas de produção familiares. O sistema de produção baseado no corte e na queima ainda continua presente na região, mas é praticado de forma mais moderada em função das limitações impostas pela legislação ambiental e pelas mudanças técnicas incorporadas recentemente. A principal mudança técnica concerne à diminuição da queimada e o aumento da diversificação dos sistemas produtivos com a inserção de cultivos permanente associados, promovendo os denominados Sistemas Agroflorestais.

Outra mudança importante nos sistemas de produção familiares é o aumento da pecuária de leite. O crescimento do número de laticínios de médio porte instalados na região tem absorvido e estimulado a produção de leite. Formou-se uma rede de coleta de leite com a instalação de um elevado número de tanques de resfriamento nos assentamentos e comunidades rurais.

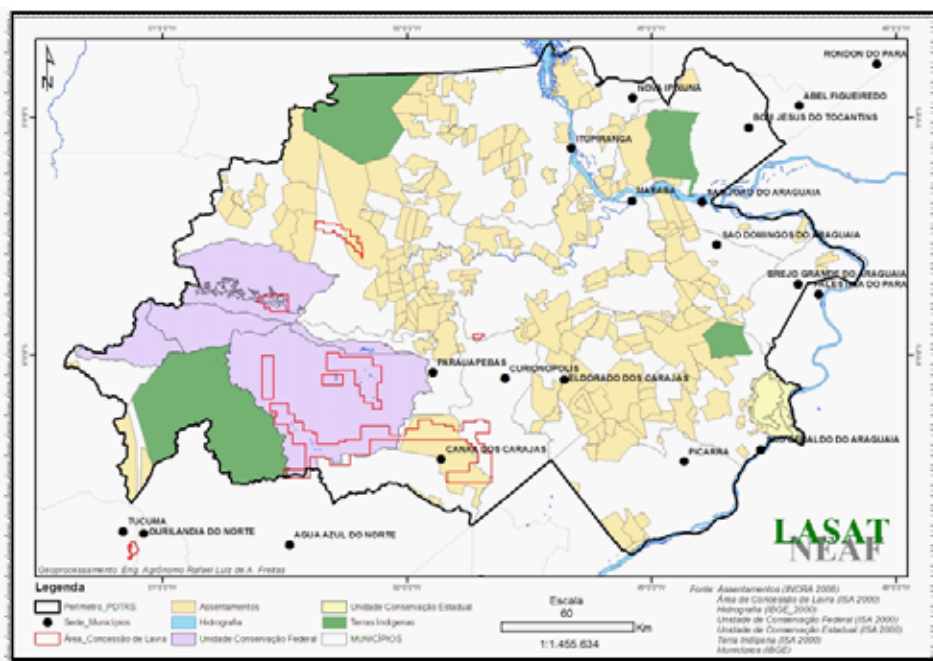
A dinâmica regional sofre também grande influência dos projetos de mineração em prospecção, em fase de instalação e os que já estão em funcionamento. Até o final dos anos 1990, o debate em torno da política de reforma agrária e o incentivo à agricultura familiar (assentamentos e não assentados da reforma agrária) predominavam nos espaços de negociação e gestão pública. A mineração não se apresentava como uma perspectiva inexorável para o desenvolvimento da região. Atualmente, a situação se inverteu. No discurso ideológico dos gestores municipais, estaduais e federais, a mineração passou a ser a alternativa quase que redentora da região.

O ambiente urbano e rural do Território começou a sofrer alterações consideráveis em função disso. No meio rural, a instalação de lavras de diferentes tipos de minérios (ferro, níquel, cobre) tem afetado comunidades rurais provocando o deslocamento de agricultores. Uma parte dos agricultores deslocados consegue se estabelecer em outras áreas, e outra parte vai para os centros urbanos. No meio urbano, o impacto tem sido de maior gravidade. A divulgação da instalação de uma aciaria da Vale, a Aços Laminados do Pará – ALPA, provocou um intenso fluxo migratório em direção à cidade de Marabá, aumentando o número vilas no interior dos municípios e de ocupações urbanas precárias e irregulares. Em 2012, já são mais de dez ocupações urbanas só na

cidade de Marabá. Concomitantemente ao crescimento econômico e populacional da cidade, elevaram-se também os índices de violência urbana e rural.

Desse modo, a mobilização social das organizações camponesas no Território, a intervenção do Estado (notadamente a política de criação de assentamentos e a legislação ambiental) e a ação de grandes empresas como a Vale deram uma nova conformação ao espaço regional. A Figura 6.1 abaixo mostra a diversidade da distribuição do espaço no interior do Território Sudeste Paraense.

**Figura 6.1 – Distribuição da área do Território: assentamentos e Unidades de Conservação de âmbito federal e estadual**



**Fonte:** PTDRS (2010), elaborado por Rafael Freitas, em 2010, com base em Universidade Federal do Pará – UFPA (2009-2010).

Esse conjunto de transformações sociais, econômicas, ambientais e paisagísticas na região nas últimas décadas afeta, de forma diferenciada, as dinâmicas de desenvolvimento e as condições de vida da população dos municípios do Território da Cidadania Sudeste Paraense. Os dados abaixo procuram ilustrar essas diferenças. Conforme a Tabela 6.1, Marabá e Parauapebas distinguem-se claramente dos demais municípios no que concerne à dinâmica populacional. Enquanto Marabá apresenta aproximadamente 224 mil e Parauapebas quase 150 mil habitantes, nos demais 12 municípios do território a população não ultrapassa 51 mil habitantes, sendo na maior parte dos casos inferior a 25 mil habitantes.

**Tabela 6.1 – Área, população e densidade demográfica dos municípios do Território, em 2010**

Municípios	Área (Km <sup>2</sup> )		População total*		Densidade Demográfica (hab./Km <sup>2</sup> )
	Em Km <sup>2</sup>	% em relação ao território	Em habitantes	% em relação ao território	
Bom Jesus do Tocantins	2.828,50	5,2	15.184	2,5	5,4
Brejo Grande do Araguaia	1.162,30	2,1	7.300	1,2	6,3
Canaã dos Carajás	3.161,50	5,8	26.188	4,2	8,3
Curionópolis	2.289,10	4,2	18.212	2,9	8,0
Eldorado dos Carajás	2.969,50	5,5	31.432	5,1	10,6
Itupiranga	7.914,60	14,5	50.779	8,2	6,4
Marabá	15.157,90	27,8	224.014	36,3	14,8
Nova Ipixuna	1.609,80	3,0	14.605	2,4	9,1
Palestina do Pará	988,20	1,8	7.411	1,2	7,5
Parauapebas	7.077,20	13,0	149.411	24,2	21,1
Piçarra	3.326,70	6,1	12.703	2,1	3,9
São Domingos do Araguaia	1.398,50	2,6	22.983	3,7	16,4
São Geraldo do Araguaia	3.283,70	6,0	25.306	4,1	7,7
São João do Araguaia	1.301,70	2,4	12.232	2,0	9,4
<b>TOTAL DO TERRITÓRIO</b>	<b>54.469,20</b>	<b>100,0</b>	<b>617.760</b>	<b>100,0</b>	<b>11,3</b>

**Fonte:** PTDRS (2010) com base em IBGE/Cidades (2010)

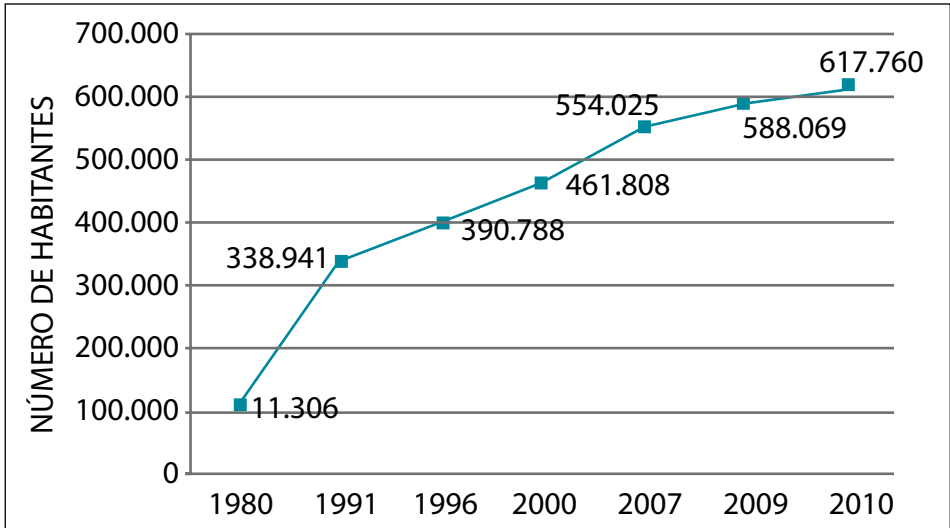
\* Estimativa da população em 2010.

As cidades de Marabá e Parauapebas concentram atualmente boa parte da infraestrutura regional. Além de representarem espacialmente quase a metade do Território Sudeste Paraense (40,8%), Marabá e Parauapebas concentram também a maior parte do setor industrial e de serviços. Marabá dispõe de setor de comércio e serviços bem desenvolvidos e abriga o parque industrial regional, notadamente o parque guseiro, e Parauapebas abriga o complexo de extração mineral da Vale. Pode-se considerar que essas duas cidades são atualmente os dois maiores polos de atração socioeconômico do Território. No caso específico de Marabá, é importante notar que o município ocupa o posto de cidade mais importante do sudeste paraense desde o período da economia extrativa baseada no caucho e na castanha do Pará. O município de Canaã dos Carajás, apesar de deter apenas 5,8% da área e 4,2% da população do Território, começa a se destacar no contexto regional em função da presença de jazidas minerais de cobre e ferro, prestes a serem exploradas.



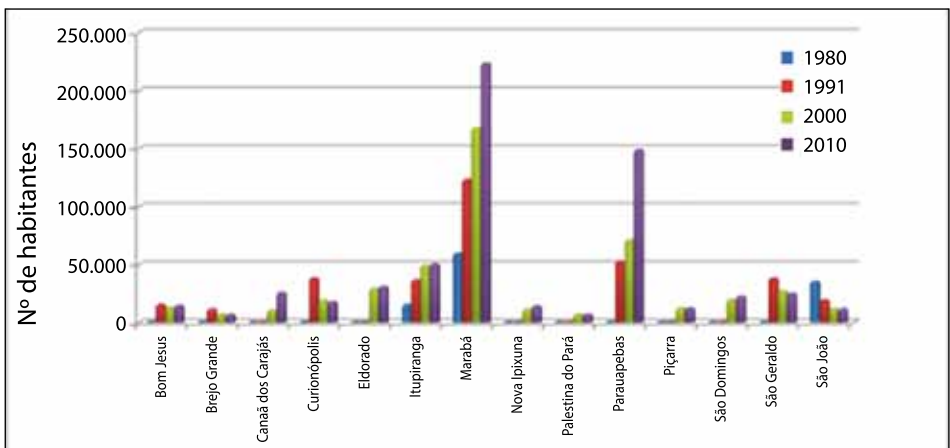
Os números analisados acima mostram claramente que alguns municípios contribuem de forma decisiva para as transformações do Território. Se considerarmos o comportamento populacional nas últimas décadas do século XX e na primeira década do século XXI, percebemos um grande incremento populacional no Território (Gráfico 6.3). Esse comportamento não se repete necessariamente em todos os municípios. Quando analisado por município, percebe-se que o crescimento populacional de Marabá e Parauapebas se destaca em relação aos demais (Gráfico 6.4).

**Gráfico 6.3 – Evolução da população no Território**



Fonte: PTDRS (2010)

**Gráfico 6.4 – Evolução demográfica dos municípios do Território entre 1980 e 2010**



Fonte: PTDRS (2010) com base em IBGE (2010).

Uma explicação para esse comportamento é o avanço do setor da mineração, seja na sua versão extrativa, seja na sua versão industrial: implantação e funcionamento de guseiras e aciaria. A propaganda massiva sobre as possibilidades de emprego no setor mineral e nos setores de apoio, como a construção civil e serviços, intensificou o fluxo migratório na última década. Esse fluxo está direcionado para os centros urbanos, principalmente para Marabá e Parauapebas, os quais recebem o maior número de migrantes.

Dados do IBGE, de 2007, mostram que, nesse ano, 62,18% da população do Território residiam na área urbana e 37,8 na área rural (Tabela 6.2). É importante observar que, em Marabá e Parauapebas, a população urbana corresponde a 80% e 82,8% da população total, respectivamente. Essas cidades não estão preparadas para essa alta concentração populacional. Em Marabá, proliferam ocupações urbanas desordenadas. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT de Marabá), são mais de 10 ocupações irregulares na cidade. Em apenas uma dela contabiliza-se aproximadamente 3.000 famílias.

**Tabela 6.2 – População urbana e rural nos municípios do Território, em 2007**

Municípios	Rural		Urbana	
	Em habitantes	% em relação à população do município	Em habitantes	% em relação à população do município
Bom Jesus do Tocantins	6.926	52,9	6.180	47,2
Brejo Grande do Araguaia	3.209	43,0	4.255	57,0
Canaã dos Carajás	6.998	64,1	3.924	35,9
Curionópolis	6.236	32,0	13.250	68,0
Eldorado dos Carajás	15.496	52,3	14.112	47,7
Itupiranga	34.901	70,3	14.754	29,7
Marabá	33.647	20,0	134.373	80,0
Nova Ipixuna	6.659	56,1	5.207	43,9
Palestina do Pará	3.704	49,1	3.840	50,9
Parauapebas	12.308	17,2	59.260	82,8
Piçarra	9.916	78,3	2.755	21,7
São Domingos do Araguaia	9.127	45,6	10.878	54,4
São Geraldo do Araguaia	15.713	56,8	11.933	43,2
São João do Araguaia	9.834	80,3	2.413	19,7
<b>TOTAL DO TERRITÓRIO</b>	<b>174.674</b>	<b>37,8</b>	<b>287.134</b>	<b>62,18</b>

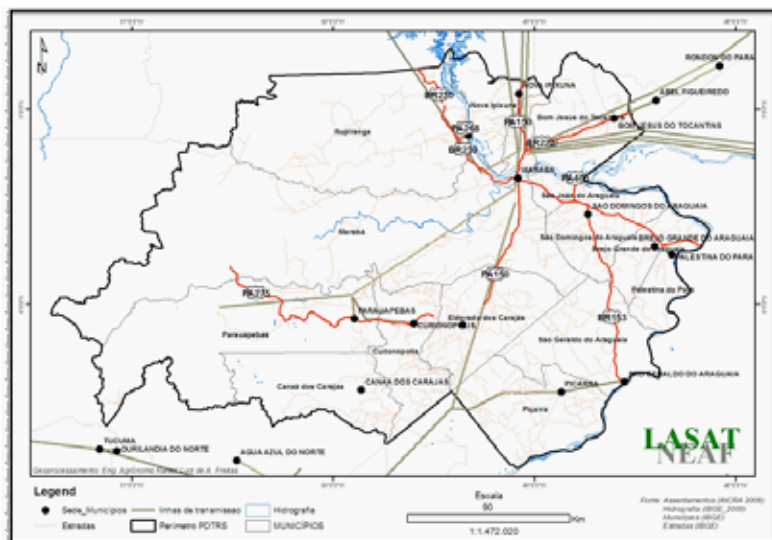
Fonte: PTDRS (2010) com base em IBGE (2007).

Há uma tendência de aumento no fluxo de migrantes nos próximos anos. Diferentemente das décadas de 1960 e 1970, onde a perspectiva era a aquisição de terras, trabalho em fazendas de criação de bovinos e garimpo, atualmente a busca por emprego nos grandes empreendimentos minerais é um dos fatores mais fortes de atração

populacional. Além disso, a melhoria relativa das vias de circulação tem facilitado o deslocamento de pessoas, como mostra a figura abaixo (Figura 6.2). Apesar dessa melhoria geral na infraestrutura regional, muitas comunidades rurais ainda sofrem com a dificuldade de acesso aos centros urbanos.

Visando ainda discutir as desiguais dinâmicas de desenvolvimento entre os municípios do Território Sudeste Paraense, a Tabela 6.3 abaixo apresenta a participação de diferentes setores na composição do PIB municipal. Observa-se nesta tabela que em alguns municípios é preponderante o PIB dos serviços e em outros o PIB da indústria. Embora em alguns municípios, o PIB agropecuário aproxime-se em termos de valores do PIB dos serviços, em todos os casos aquele setor apresentou o menor valor. Nos municípios de Parauapebas e Canãa dos Carajás, o PIB da indústria extrapola em grandes proporções os demais setores. A maior contribuição do PIB da indústria verifica-se justamente no município de Parauapebas e a menor em São João do Araguaia. No primeiro é onde está instalada a mina de exploração de ferro da Vale e no segundo não existe mineração. Marabá recebe a maior contribuição do PIB dos serviços e Palestina do Pará o menor. Marabá encontra-se numa posição central entre os principais eixos rodoviários e ferroviários e também comporta a aviação de grande porte. Enquanto isso, Palestina está distante dos grandes eixos viários que cruzam o Território e dos centros urbanos mais dinâmicos.

**Figura 6.2 – Localização dos eixos rodoviários principais, estradas vicinais e principais linhas de transmissão de energia no Território**



**Fonte:** PTDRS (2010), elaborado por Rafael Freitas em 2010, com base em Universidade Federal do Pará – UFPA (2009-2010).

**Tabela 6.3 - PIB Indústria, Serviços e Agropecuários dos municípios do Território**

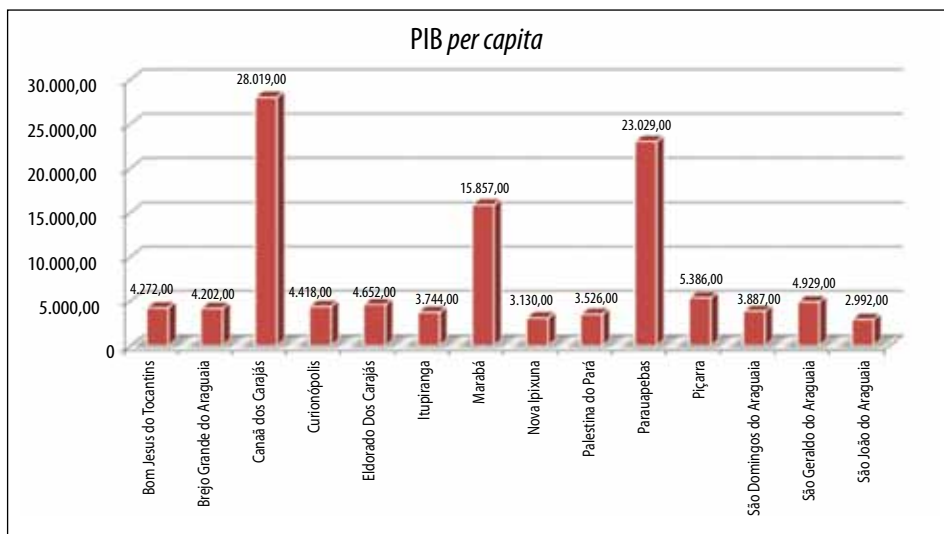
MUNICIPIOS	PIB INDÚSTRIA	PIB SERVIÇOS	PIB AGROPECUARIO
Bom Jesus do Tocantins	3.579,00	27.085,00	24.036,00
Brejo Grande do Araguaia	1.855,00	15.353,00	13.410,00
Canaã dos Carajás	467.716,00	139.180,00	30.336,00
Curionópolis	9.574,00	36.782,00	28.932,00
Eldorado dos Carajás	24.540,00	63.198,00	38.455,00
Itupiranga	13.655,00	85.503,00	54.121,00
Marabá	1.012.952,00	1.619.530,00	71.786,00
Nova Ipixuna	4.062,00	25.823,00	12.882,00
Palestina do Pará	2.420,00	14.045,00	8.191,00
Parauapebas	2.039.262,00	818.085,00	33.107,00
Piçarra	6.850,00	27.136,00	32.292,00
São Domingos do Araguaia	5.043,00	52.092,00	21.970,00
São Geraldo do Araguaia	6.968,00	67.328,00	44.704,00
São João do Araguaia	2.416,00	21.881,00	9.951,00

**Fonte:** Adaptado de PTDRS (2010), com base em IBGE (2007).

Complementando a demonstração das diferenças no interior do Território, o Gráfico 6.5 apresenta o PIB *per capita* dos municípios. Conforme os dados, os municípios de Canaã dos Carajás, Parauapebas e Marabá apresentam um valor de PIB *per capita* muito mais elevado que o restante dos municípios do Território. Não resta dúvida que o desempenho desses três municípios está ligado diretamente à atividade minero-

metalúrgica (que na composição do PIB entra como atividade industrial). Os outros municípios, com a economia fortemente influenciada pelos setores agropecuários e de serviços, apresentam um PIB *per capita* municipal variando entre aproximadamente R\$ 3.000,00 e R\$ 5.000,00. Esses dados mostram que o discurso de muitos gestores municipais e políticos locais de que a atividade do setor mineral será a grande responsável pelo desenvolvimento de toda a região é no mínimo questionável.

**Gráfico 6.5 – PIB *per capita* por município do Território Sudeste, em 2007**

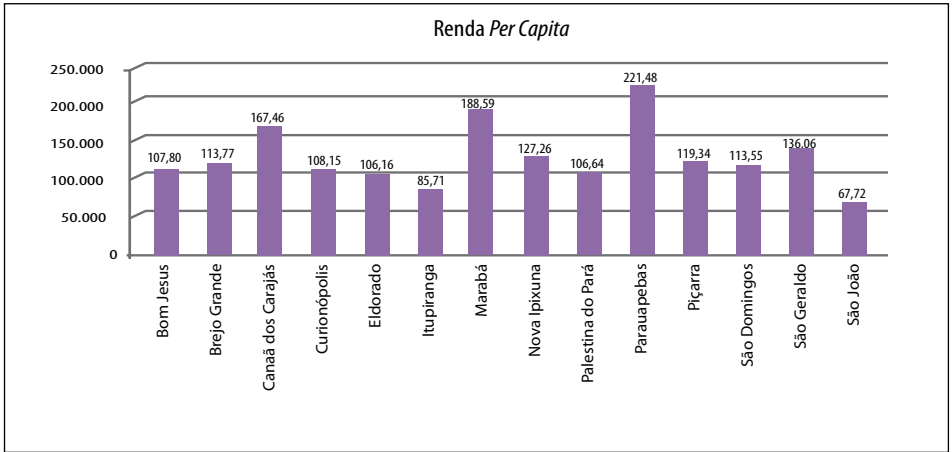


**Fonte:** PTDRS (2010), com base em IBGE/Cidades (2007) e Brasil (2010).

A grande disparidade do PIB *per capita* municipal, entre os municípios, reflete diretamente nas condições de vida das populações. Tomando como base a renda *per capita* mensal média dos municípios (Gráfico 6.6), observa-se que, de um modo geral, trata-se de valores extremamente baixos, a exemplo de São João do Araguaia, onde a renda *per capita* mensal está abaixo de R\$ 70,00, configurando uma situação de que todo o município encontra-se em extrema pobreza. O município de São João do Araguaia apresenta o menor PIB Indústria e o segundo menor PIB Agropecuário.

Os municípios de Canaã dos Carajás, Marabá e Parauapebas apresentam uma renda *per capita* mais elevada em decorrência dos elementos já pontuados. Os salários das empresas de mineração contribuem para elevar esse indicador. Todavia, os funcionários das mineradoras, certamente, não são a maioria dos empregados da região e nem seus salários correspondem à média regional. Esses dados podem mascarar fortemente a realidade, que conta com um grande número de pessoas sem emprego ou empregadas com baixa remuneração nas áreas urbanas desses municípios.

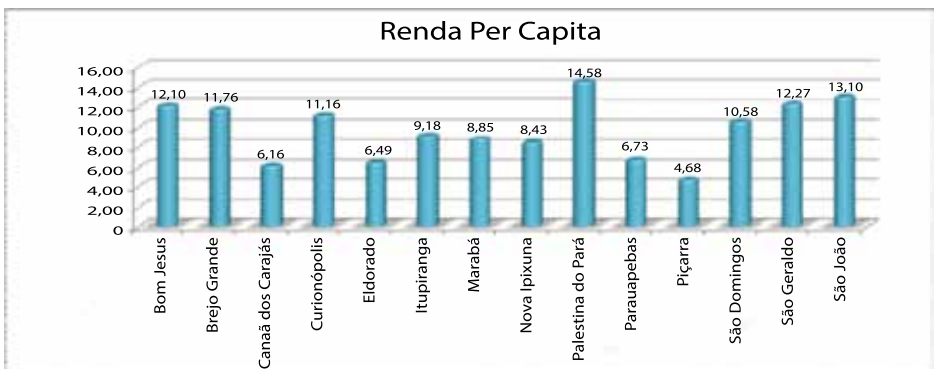
**Gráfico 6.6 – Renda *per capita* mensal média da população dos municípios componentes do Território**



Fonte: PTDRS (2010), com base em Brasil (2010).

Segundo os dados levantados para elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS do Território da Cidadania Sudeste Paraense (Gráfico 07), os recursos financeiros oriundos dos programas de transferência de renda do governo federal apresentam uma importante participação nos valores de renda *per capita* dos municípios do Território, sendo tão mais expressivo à medida que a renda *per capita* diminui. O mesmo gráfico mostra que municípios como Palestina e São João do Araguaia, com os menores índices de renda *per capita*, o incremento gerado pelas transferências de renda é um fator decisivo para aumentar a capacidade de acesso a bens e alimentos pelo conjunto das famílias, fato esse confirmado nas entrevistas.

**Gráfico 6.7 – Porcentagem (%) da renda *per capita* mensal proveniente de programas de transferência de renda do governo federal nos municípios do Território**



Fonte: PTDRS (2010), com base em Brasil (2010).

Durante a pesquisa de campo, podemos observar que a percepção dos atores entrevistados sobre a pobreza não é uniforme no Território, variando de acordo com o lugar que cada um ocupa na sociedade e do lugar de onde se observa a sociedade. Independentemente dos índices de renda apresentados acima, as pessoas têm percepções diferenciadas da situação de pobreza (de si e de terceiros), levando em conta outros indicadores mais subjetivos e ligados a diferentes fatores. Algo que chamou a atenção foi que, raramente, os atores se referiram a situações de extrema pobreza no Território, citando, nesses casos, principalmente os acampamentos rurais e as ocupações urbanas.

Para a maioria dos entrevistados vinculados ao meio rural, há a interpretação de que, exceto em acampamentos, não há situações de extrema pobreza no meio rural. Compreende-se que as pessoas que estão no campo e que possuem terra (seja qual for a condição – posseiros, assentados e não assentados) apresentam melhores condições de vida do que as pessoas que vivem nas ocupações urbanas. Comparativamente, afirma-se que as pessoas que estão no meio rural têm melhores condições de alimentação e local de moradia, sendo uma das principais limitações as dificuldades de acesso (estradas e transporte).

Já os atores com maior relação com o meio urbano têm a percepção de que as pessoas que vivem em acampamentos, e mesmo em algumas comunidades rurais mais distantes, apresentam condições de vida mais precárias do que as pessoas que estão em ocupações urbanas<sup>86</sup>. A possibilidade de acesso a bens e serviços, mesmo que precários, é um diferencial nessa comparação. Constatamos que nas ocupações urbanas da periferia de Marabá, por exemplo, a prefeitura não constrói escolas e nem postos de saúde por serem consideradas áreas irregulares. Mesmo que não existam essas estruturas, elas são acessíveis à população em bairros vizinhos, o que não acontece com as comunidades rurais muito distantes.

De modo geral, a distância até a sede municipal, as condições de trafegabilidade das estradas e acesso a energia elétrica foram elementos indicados com maior frequência para caracterizar uma situação de precariedade ou vulnerabilidade social. Raramente, o acesso à alimentação foi citado como um indicador de precariedade socioeconômica. Ao que parece, o alimento é garantido de forma autônoma com o plantio nos acampamentos e comunidades rurais, ou via ajuda do governo por meio de cestas básicas e programas de transferência de renda.

**86** Em que pese a interpretação dos diferentes atores sociais sobre os acampamentos rurais, é importante destacar que nestes as famílias têm a possibilidade de cultivar diferentes espécies para alimentação. No caso dos acampamentos ligados ao MST, as famílias são inseridas numa dinâmica de estudos visando à formação política e atividades do cotidiano do próprio acampamento. As questões ligadas à saúde, alimentação e educação são priorizadas pela organização dos acampamentos.

## 6.2 Análise da governança territorial no Território Sudeste Paraense

O processo de criação do Território Rural de Identidade - TRI do Sudeste Paraense teve início em setembro de 2003 com uma reunião coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do MDA, na cidade de Belém, onde foram expostos os princípios da política territorial e realizado o planejamento de um conjunto de oficinas regionais. A definição dos municípios que viriam a fazer parte do Território Sudeste do Pará teve como critérios: i) selecionar um número reduzido de municípios, no primeiro momento, visando à construção do diálogo interinstitucional; ii) inclusão dos municípios envolvidos diretamente com o polo de fruticultura, sendo esta a principal estratégia no campo produtivo do movimento sindical (MICHELOTTI *et al.*, 2006 *apud* OLIVEIRA *et al.*, 2005). Nas reuniões regionais subsequentes, decidiu-se que o território abrangeria os seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Eldorado dos Carajás e Parauapebas.

Essa configuração levou em conta os municípios que faziam parte da Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sudeste do Pará - FECAT. A FECAT é uma cooperativa de segundo grau composta pela união de sete cooperativas singulares municipais que tem em seu quadro social agricultores familiares oriundos dos vários projetos de assentamentos da região, sendo as sedes dessas cooperativas justamente nos sete municípios citados acima.<sup>87</sup> Está em discussão a inserção de uma cooperativa de leite do município de São Geraldo do Araguaia ao quadro de associados.

A FECAT teve sua origem ligada ao Programa de Formação, Pesquisa e Desenvolvimento, denominado de Centro Agroambiental do Tocantins -CAT. Criado em 1988, esse programa é fruto da parceria da Fundação Agrária do Tocantins Araguaia - FATA – criada pela reunião dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais - STRs dos municípios de Marabá, Jacundá, São João do Araguaia e Itupiranga – com pesquisadores da Universidade Federal do Pará - UFPa, por meio do Laboratório Socioagronômico do Araguaia Tocantins - LASAT. Dentre os projetos realizados por essa parceria estava uma “ação teste” de comercialização do arroz (REYNAL e WAMBERGUE, 1990), de onde se originou a Cooperativa Camponesa do Araguaia Tocantins - COOCAT, a qual, posteriormente à saída de alguns municípios, entrada de outros e o redirecionamento de seu foco para a fruticultura, deu origem à FECAT.

**87** As principais atividades desenvolvidas pela Fecat são: recepção, processamento e beneficiamento da produção das cooperativas associadas e a viabilização de sua comercialização no varejo e atacado; assessoria técnica e comercial; fomento à agricultura sustentável e a fusão de práticas agroecológicas como a diversificação e SAF's (Sistema agroflorestal), tendo a fruticultura como principal ferramenta ([http://www.ruralmaraba.ifpa.edu.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=187%3Acampus-rural-firma-parceria-de-estagio-com-fecat&catid=75%3Anoticias&Itemid=164&lang=pt](http://www.ruralmaraba.ifpa.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=187%3Acampus-rural-firma-parceria-de-estagio-com-fecat&catid=75%3Anoticias&Itemid=164&lang=pt)).



Desse modo, a configuração geográfica do Território Sudeste Paraense baseou-se em uma interpretação da política territorial como uma política setorial e de incentivo à produção, visto que os municípios abrangidos por ela são justamente os que compunham a rede de cooperativas de beneficiamento e comercialização de frutas. Essa interpretação foi favorecida pela característica de apoio às estruturas produtivas dos projetos até então financiados pelas prefeituras com recursos do PRONAF Infraestrutura. O fato de os recursos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT serem exíguos concorreu para que o número dos municípios escolhidos também fosse pequeno.

É importante destacar que a delimitação geográfica do Território Sudeste Paraense não levou em consideração o território construído pela dinâmica organizacional das demais entidades representativas dos agricultores da região, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e o MST, e só parcialmente o conjunto de municípios filiados a FETAGRI.

O dispositivo de discussão e deliberação do Território na época era a Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), composta pelas seguintes instituições: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Agência de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará (ARCASU), CPT, FECAT, FETAGRI, UFPa, EMATER, MST, FETRAF, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (BAMA), Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins (AMAT), Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI) e os representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) dos sete municípios abrangidos. Havia um Núcleo Diretivo responsável pelo andamento das atividades ordinárias, composto pelas seis primeiras instituições citadas anteriormente. Essa composição era marcadamente direcionada ao segmento da agricultura familiar regional. A dinâmica da CIAT era alimentada pela perspectiva de elaboração, apresentação e pressão para aprovação dos projetos de infraestrutura. Em geral, as organizações de representação dos diferentes segmentos da agricultura familiar faziam um acordo tácito para distribuição mais ou menos equitativa dos recursos. Nem sempre os projetos tinham um caráter territorial. Não se pode atribuir aos atores locais falta de visão estratégica sobre o desenvolvimento territorial, tal qual concebido pela SDT/MDA. A reflexão deve considerar as condições efetivas oferecidas a esses atores para pensar e agir segundo a abordagem territorial, como o ambiente institucional, os recursos materiais e humanos (assessoria) e os espaços colegiados. Outro fator que se deve levar em conta é que a divisão dos recursos se sobrepôs à discussão dos projetos estratégicos.

Os projetos territoriais apresentados incidiam sobre duas grandes áreas: estruturação de centros de formação e educação do campo e infraestrutura produtiva. Envolvendo projetos com maior orçamento, as ações da área de infraestrutura produtiva compre-

endiam a construção de plataforma de resfriamento de leite, aquisição de câmara fria, aquisição de equipamentos para beneficiamento de frutas e aquisição de caminhão frigorífico.<sup>88</sup> Retomaremos as características desses projetos na seção seguinte.

Com a criação do Programa Territórios da Cidadania – PTC, em 2008, a área geográfica do Território foi alterada com o acréscimo de mais sete municípios: Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Palestina do Pará, Piçarra e São Geraldo do Araguaia (Figura 6.3). A parte mais escura da figura abaixo representa o Território que vigorou de 2004 a 2008 e a parte mais clara corresponde aos municípios que foram agregados conformando o atual Território da Cidadania. Seguindo o texto do PTDRS (2010), com a inclusão dos sete novos municípios o território passou de 38.000 Km<sup>2</sup> (área do Território anterior) para 54.469 Km<sup>2</sup>, com uma população estimada superior a 617 mil habitantes (Tabela 01).

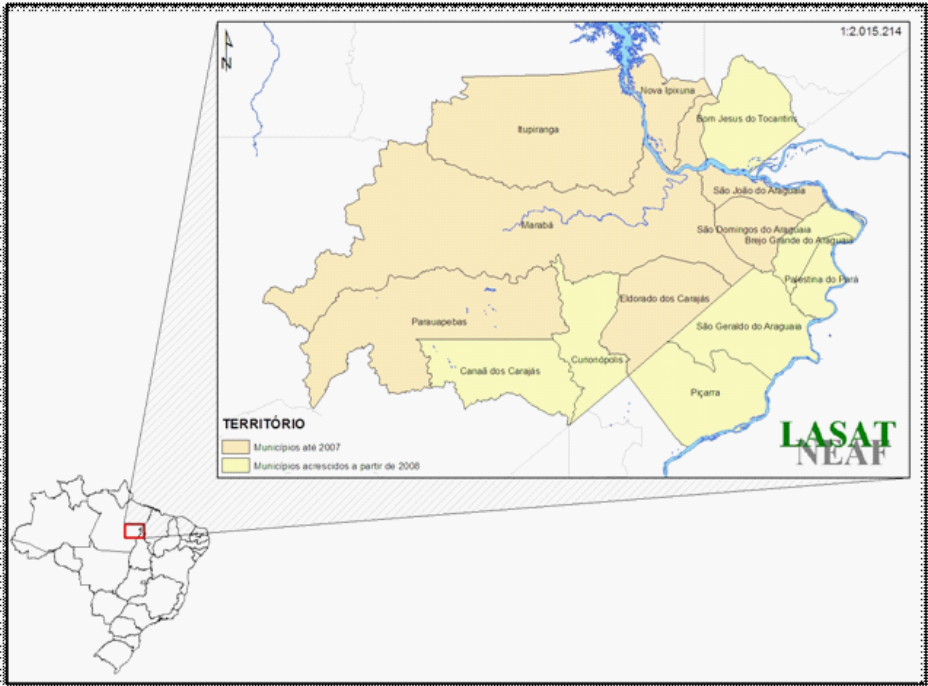
Em função da criação do Programa Territórios da Cidadania, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do Sudeste Paraense foi reestruturado. Seguindo as determinações das resoluções nº 48 e nº 52 do CONDRAF<sup>89</sup>, tentou-se abranger o máximo de representatividade possível dos atores sociais do Território. O primeiro esforço realizado para a ampliação foi uma forte campanha de divulgação e sensibilização nos municípios. Em segundo lugar, foram realizadas reuniões para elaboração e aprovação do regimento interno do CODETER.

Segundo o regimento do CODETER, atualmente a plenária é formada por um total de 144 representantes do governo e da sociedade civil dos 14 municípios que compõem o Território. As representações foram assim distribuídas: i) 10 representantes por municípios, sendo 50% representantes de instituições governamentais e 50% da sociedade civil, sendo eles: 6 representantes escolhidos no âmbito do CMDRS, 2 representantes oriundos do Conselho Municipal de Saúde e 2 do Conselho Municipal de Educação; ii) 44 representações regionais (cf. Box 1), sendo 50% governamentais e 50% da sociedade civil (CODETER, 2008).

**88** Muitos ainda não foram efetivados por problemas burocráticos.

**89** Resolução nº. 48, de 16.09.2004: *Propõe diretrizes e atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS, nos diferentes níveis de atuação*; e Resolução nº. 52, de 16.02.2005: *Aprova recomendações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf para as Instituições Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável*.

**Figura 6.3 – Localização e composição do Território do Sudeste do Pará entre 2004 e 2008 (cor mais escura) e após 2008 (cor mais escura + cor mais clara)**



**Fonte:** Elaborado por Rafael Freitas em 2010, com base em Universidade Federal do Pará – UFPa (2009-2010).

## BOX 1

*(Extrato do Regimento Art. 5º, Ilo)*

*Relação das instituições regionais relacionadas no regimento do Codeter Sudeste do Pará.*

*Ilo. Representantes Regionais:*

*1º. São 44 (quarenta e quatro) representantes regionais titulares do CODETER:*

### **a) Organizações Governamentais**

1. BANCO DO BRASIL
2. BANCO DA AMAZÔNIA
3. INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
4. IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
5. FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
6. INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
7. UFPA/LASAT - Universidade Federal do Pará
8. IFPA/CRMB – Instituto Federal do Pará/ Campus Rural de Marabá
9. SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas
10. FUNAI - Fundação Nacional do Índio
11. CEF - Caixa Econômica Federal
12. EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
13. SAGRI - Secretaria de Agricultura do Estado do Pará
14. SEIR - Secretaria de Estado de Integração Regional
15. UEPA - Universidade Estadual do Pará
16. BANPARÁ - Banco do Estado do Pará
17. SEMMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente
18. IDEFLOR - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
19. ASSIMAR - Associação dos Madeiros de Marabá
20. ACIM - Associação Comercial e Industrial de Marabá

21. PRORURAL - Sindicato dos Produtores Rurais de Marabá

22. AMAT - Associação dos Municípios do Araguaia Tocantins

### **b) Organizações Não-Governamentais**

1. MST - Movimento dos Sem Terra

2. GARIMPEIROS - Cooperativa dos Garimpeiros de Serra Pelada

3. FETRAF - Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

4. FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará

5. FECAT - Federação das Cooperativas do Araguaia Tocantins

6. FATA - Fundação Agrária do Tocantins Araguaia

7. CPT - Comissão Pastoral da Terra

8. COOMARSP – Cooperativa Mista dos Assentamentos de Reforma Agrária da Região Sul e Sudeste do Pará

9. CIMI - Conselho Indigenista

10. ARCASU – Agência de Comercialização do Sul do Pará

11. Cooperativas da FETRAF

12. COPSERVIÇOS - Cooperativa de Prestação de Serviços

13. Amazon Rural

14. Extensão Amazônia

15. FREC - Fórum Regional de Educação no Campo

16. Representante das Pastorais Sociais

17. MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

18. MAB - Movimento dos Atingidos por Barragem

19. Fórum das Mulheres Camponesas

20. Fórum da Meso-região do Bico do Papagaio

21. MIOCB - Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco Babaçu

22. Fundação Cabanagem

A partir de 2008, o CODETER do Território Sudeste Paraense funcionou apoiado, principalmente, nas instituições que compunham o Núcleo Diretivo e Técnico (NDT). A estrutura física foi montada no prédio da SAGRI, com o suporte da EMATER e outras instituições.<sup>90</sup> Os equipamentos para apoio ao funcionamento do CODETER aprovados em um projeto PRONAT nunca foram entregues. Não se criou uma institucionalidade formal para o colegiado, o que dificultou, consideravelmente, gerir os recursos (principalmente financeiro) para garantir deslocamentos e hospedagens dos conselheiros membros da plenária. A partir de certo momento, o CODETER recebeu apoio financeiro de duas instituições parceiras, a CARITAS e a Sociedade de Meio Ambiente, Educação e Cidadania - SOMEC. No entanto, como será apresentando a seguir, atualmente essas instituições estão na lista de inadimplentes e impedidas de acessar os recursos de apoio ao Território.

A análise do regimento interno do CODETER mostra um leque amplo de representação tanto do governo quanto da sociedade civil. No entanto, manteve-se praticamente inalterada a estrutura do NDT, responsável pelo processo de mobilização e funcionalidade do colegiado. O NDT é composto por 11 (onze) instituições, sendo 6 da sociedade civil – CPT, FATA, FETAGRI Regional do Sudeste Paraense, FETRAF, MST, FECAT – e 5 governamentais: EMATER, UFPA/Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural<sup>91</sup>, SAGRI-Regional de Marabá e Banco do Brasil<sup>92</sup>. A composição do NDT reflete ainda um caráter setorial. Percebe-se que das 11 (onze) instituições representadas no NDT, 10 (dez) são ligadas diretamente ao meio rural.

No Sudeste paraense, a participação dos conselheiros na plenária reflete, de certa forma, a capacidade de mobilização do NDT. A representação dos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais - STTRs e associações se mantiveram regulares, mas houve grande rotatividade da representação de outros atores, notadamente das representações governamentais. Vale salientar que em relação aos STTRs, cooperativas e associações, a participação foi sempre dos dirigentes dessas instituições e não de seus associados. Apesar da pouca participação de integrantes da base sindical, associativa e das cooperativas, não se pode afirmar que há pouca representatividade. Tanto os STTRs quanto as cooperativas da região têm grande capilaridade junto as suas bases. Na maioria dos casos, os representantes são escolhidos em assembleias e espaços de decisão horizontais.

**90** Por determinação do governo do estado na época, os órgãos estaduais deveriam apoiar integralmente as iniciativas territoriais. A SAGRI disponibilizava um funcionário para a Secretaria-Geral do NDT, salas para reuniões, computadores e equipamentos, internet, além de ancorar convênio para acesso a um veículo.

**91** Representado em Marabá pelo LASAT.

**92** Em 2012, algumas dessas instituições saíram do NDT. A CPT alegou sobrecarga de trabalho, e o Banco do Brasil simplesmente deixou de comparecer as reuniões.

A partir de 2008, a intensidade da participação dos gestores públicos, notadamente representantes das secretarias municipais de agricultura, educação e saúde, aumentou na plenária do CODETER. A presença de prefeitos e vice-prefeitos foi muito pequena e em situações especiais, onde a participação de gestores federais foi anunciada com antecedência. Podemos afirmar que os prefeitos da região procuram ainda as formas tradicionais de articulação política para buscar recursos para seus municípios. Reflete também uma forma de tomada de decisão altamente centralizada, pouco favorecendo o planejamento e tomada de decisão colegiada. Essa afirmação ganha força quando se percebe que a maioria dos CMDRS encontrava-se desarticulada<sup>93</sup> no início do PTC. Na realidade, alguns prefeitos da região ainda interpretam os espaços colegiados de decisão e gestão, a exemplo dos CMDRS e o CODETER, como mecanismos de enfraquecimento do executivo municipal.

Apesar da maioria dos eventos do colegiado acontecer em Marabá, registrou-se pouquíssima participação da prefeitura desse município e de suas secretarias. Percebe-se que os municípios de economia menos consolidada tinham uma participação mais expressiva no colegiado.

A participação da AMAT, que congrega os municípios da região, foi quase nula no Colegiado Territorial. Essa instituição participou mais efetivamente no Comitê de Articulação Estadual - CAE, sediado na capital do estado (Belém).

Os sindicatos patronais também demonstraram pouco ou nenhum interesse em participar das plenárias do colegiado. O mesmo acontecendo com a Associação Comercial e Industrial de Marabá – ACIM. Essas organizações atuam de forma direta junto aos gestores municipais. Em geral, na direção delas estão também pessoas muito próximas a políticos de influência regional, como deputados (estaduais e federais) e senadores de partidos conservadores.

As instituições federais com maior nível de participação no colegiado foram o INCRA, o Banco do Brasil e a Universidade. Todas elas eram integrantes do NDT do colegiado. A Universidade teve uma participação mais efetiva entre 2008 a 2010, quando assumiu a coordenação do NDT e a coordenação geral do CODETER. Apesar da importância da Caixa Econômica Federal, principalmente no que tange à liberação de recursos para os projetos PRONAT, não se observou no Sudeste Paraense uma participação efetiva. Na verdade, a participação dessas instituições depende, em grande medida, das características de suas gerências regionais. A participação é mais intensa quando os gerentes são mais acessíveis e têm uma visão mais aberta sobre as possibilidades de desenvolvimento a partir de uma maior diversidade de atividades econômicas. No caso do Sudeste paraense, a gerência do Banco do Brasil foi muito ativa nesse sentido.

93 A rearticulação dos CMDRS passou a ser uma ação prioritária do Codeter.

Ainda que a participação dos indígenas no CODETER tenha se intensificado a partir da criação do Território da Cidadania, ela continua sendo, de certo modo, tímida. A presença de comunidades indígenas não é uma realidade de todos os municípios. Existe uma diversidade de etnias na região, e a participação é diferenciada. As etnias que são apoiadas diretamente pelo governo federal e/ou por empreendimentos como o da Vale não têm demonstrado grande interesse. As etnias em situação de maior fragilidade são as que têm procurado uma aproximação maior com o Colegiado, como aquelas que estão fora das áreas de mineração ou estão em situação de perda de território. Em Itupiranga, por exemplo, os indígenas participaram ativamente das reuniões para elaboração do PTDRS. A FUNAI não tem participado das atividades do colegiado.

Com a transformação do Território Rural de Identidade para o Território da Cidadania Sudeste Paraense, a participação de organizações de representação de mulheres também aumentou no Colegiado, notadamente com a inclusão do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu - MIQCB, do Movimento de Mulheres do Sudeste Paraense e da Sempreviva Organização Feminista - SOF. Apesar dos STTRs reivindicarem a representação das mulheres por meio da institucionalidade sindical, a entrada do MIQCB coloca em pauta questões específicas das mulheres no que se refere ao espaço de produção e da assistência social.

É importante destacar que o CODETER não representa a totalidade do Território, tendo em vista que, apesar de convidados, muitos atores não participam desse espaço. Grandes produtores, prefeitos e associações comerciais e industriais, as quais têm forte influência na dinâmica territorial e, com frequência, portam projetos de desenvolvimento distintos das organizações da agricultura familiar, são exemplos de segmentos importantes que não participam das ações em torno do CODETER.

Algumas mudanças no cenário nacional e regional, a partir de 2010, tiveram profundas consequências para o CODETER no sudeste paraense. Limitações da política territorial nacional, somada à saída do representante da UFPa da coordenação do NDT, desmobilizaram parte dos atores integrantes do colegiado. A participação da UFPa na coordenação do NDT, além de garantir coesão entre os diferentes atores envolvidos, garantia uma maior mobilização das instituições governamentais. Outro fator determinante foi a mudança de orientação política no governo do estado. A eleição de um governador de oposição ao Partido dos Trabalhadores afetou a articulação que existia entre a SDT/MDA e órgãos estaduais como a SAGRI e a EMATER. A consequente mudança na direção da SAGRI Regional também refletiu no apoio dado ao NDT.

A ineficiência das instituições parceiras (SOMEC e CARITAS) também afetou o funcionamento do CODETER e das ações territoriais. Essas instituições não tiveram capacidade de gerir os recursos conforme a legislação e as normas do Tribunal de Contas da União



- TCU e entraram na lista das instituições inadimplentes. Compromissos de 2010, como a atualização do PTDRS, ainda não foram pagos aos consultores contratados. Os recursos para o funcionamento do CODETER e contratação das assessorias foram bloqueados. A confluência desses fatores praticamente paralisou a ação do colegiado territorial. Essa paralisação interrompe precocemente um processo de aprendizagem social que começava a apresentar resultados. Não é fácil dizer concretamente qual o grau das mudanças, mas, certamente, o pouco que se experimentou despertou nos atores que participaram ativamente (principalmente aqueles oriundos da sociedade civil) um sentimento de que a gestão da política pública pode ser feita de outra maneira, sendo mais participativa, democrática e mais próxima e adequada às demandas e particularidades locais.

A avaliação sobre a contribuição do PRONAT e do PTC para o desenvolvimento territorial varia muito entre os atores entrevistados. Para alguns, o governo pensa o Território como um lugar do consenso quando na realidade é lugar de conflito. No Território Sudeste Paraense, esse conflito tem se mostrado de difícil mediação. Como dito anteriormente, os setores econômicos mais fortalecidos não participam dos espaços colegiados, mas orientam em grande medida a dinâmica de desenvolvimento local e regional, como é o caso da mineração. O crescimento populacional verificado no Território, mais especificamente nas áreas urbanas, tem ligação direta com a perspectiva de implantação de projetos minero-metalúrgicos, impactando, por sua vez, as propostas e ações de desenvolvimento territorial.

Os atores ligados à agricultura familiar entendem também o PTC como um local de conflitos, mas avaliam que muito se aprendeu com esse processo. Na visão desses atores, o espaço do Colegiado permitiu um melhor entendimento das políticas públicas e contribuiu na compreensão da dinâmica e dos problemas regionais que afetam positiva e negativamente a agricultura familiar. A participação no espaço do Colegiado também foi uma oportunidade para acessar informações privilegiadas em relação a algumas políticas específicas, como foi o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A interação entre sociedade civil e entes governamentais é outro elemento frequentemente mencionado. A maior participação de secretários municipais (de Agricultura, Saúde e Educação) nos fóruns do Território, verificada nos últimos anos, serviu para evidenciar as limitações dessas estruturas e aumentar o fluxo de informação entre as secretarias e a sociedade local dos municípios e do Território. Alguns secretários conseguiram se fortalecer utilizando como estratégia as discussões feitas nas plenárias territoriais, sendo que muitos destes tinham forte ligação com os movimentos sociais em decorrência de atuação anterior na direção de entidades de representação, como associações e sindicatos. Da mesma forma, várias instituições da sociedade civil fortaleceram suas ações a partir das ações territoriais, como foi o caso da FECAT.

Entre esses atores da agricultura familiar, alguns entendem que a incidência da política territorial na região vem somar-se à experiência colocada em marcha pelos movimentos sociais. O espaço colegiado torna-se um local de diálogo e de trocas de experiências para os diferentes movimentos sociais rurais e urbanos presentes no Território. Esses atores valorizavam o Colegiado como uma forma de divulgar suas posições e de se legitimar num espaço onde diferentes atores atuam de forma sistemática.

Há ainda visões mais céticas em relação à inserção da política territorial na região. Pelo menos um representante de uma instituição que integra a plenária do colegiado entende que a política territorial não causou nenhum impacto e não trouxe nenhuma inovação. Segundo esse integrante do Colegiado, os Territórios foram criados somando-se o conjunto das ações já existente no âmbito dos órgãos do governo, sem uma discussão sobre um projeto estratégico para o Território. Dessa forma, o PTC não apresentou nenhuma inovação mais contundente. Na visão desse membro do Colegiado, o que prevalece de uma maneira geral no Território é a dinâmica imposta pela mineração.

Os atores entrevistados que não participaram diretamente da estrutura do Colegiado Territorial declararam não conhecer o PTC. Apesar disso, esses atores declararam conhecer a maioria das políticas de combate à pobreza como, por exemplo, o Programa Bolsa Família e várias ações na área saúde como o Programa Saúde da Família (PSF). Isso remete a uma questão importante que se refere ao perfil dos representantes no NDT e da plenária do CODETER, bem como os mecanismos de comunicação entre essas representações e o público representado. Não resta dúvida que os representantes das instituições no Colegiado tinham legitimidade. Ao que parece, as ações do Colegiado Territorial não chegaram a ser discutidas nos espaços das comunidades rurais e urbanas.

Percebe-se nas falas dos atores locais uma diversidade de percepções sobre o PTC. Essa diversidade não significa negação da importância da política territorial. No entanto, há uma compreensão geral de que se trata de uma política com pouca efetividade e que comporta um leque de programas com pouca ou nenhuma articulação entre eles. Cada ministério se responsabiliza por um conjunto de ações, mas não se percebe facilmente a convergência entre eles. Todos os entrevistados fizeram referência à dificuldade de compreensão da Matriz de Ação Territorial e aos mecanismos de implementação. O colegiado territorial não conseguiu elaborar um mecanismo de acompanhamento e controle social das ações contidas na Matriz de Ação Territorial.

### **6.3 Análise da eficiência das políticas de desenvolvimento territorial no enfrentamento da pobreza rural**

A discussão da política de desenvolvimento territorial nunca foi encarada localmente como uma política de combate à pobreza. Para um ex-articulador do Território, o PTC

era uma estratégia de integração de políticas públicas (com resultados questionáveis quanto a isso) e não como uma estratégia de combate à pobreza. É importante frisar, no entanto, que os segmentos sociais do Território que se interessaram pela política e que mobilizaram os espaços de discussão e gestão foram os de menor poder econômico na estrutura regional. Entre esses segmentos, vale ressaltar a forte presença dos setores ligados à agricultura familiar.<sup>94</sup>

Mesmo que o PTC e o PRONAT não sejam encarados pelos atores locais como políticas de combate à pobreza, um conjunto de ações e programas abarcados neles foi apontado como importante para o desenvolvimento territorial. Alguns atores têm a percepção que o conjunto de programas ligados a políticas de criação de assentamentos tem mais efetividade no desenvolvimento territorial que o PTC propriamente. Nesse sentido, listamos a seguir algumas das políticas que foram consideradas importantes para pensar o desenvolvimento territorial.

Desde a década de 1990, o número de políticas públicas direcionadas ao meio rural aumentou na região onde hoje se situa o Território da Cidadania do Sudeste Paraense. A intensificação na política de criação de assentamentos contribuiu nesse processo. Vinculado à política de criação de assentamentos vieram as políticas de crédito, assistência técnica, habitação e fomento. A partir do ano 2000, outras políticas foram se agregando, incluindo entre elas a política territorial. Os atores locais não fazem distinção entre as políticas de apoio ao desenvolvimento territorial e as políticas de combate à pobreza. Em geral, essas políticas são conhecidas apenas como políticas sociais.

### 6.3.1 Política de crédito

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF é considerado uma política que impactou fortemente a região. Essa política assume uma dimensão ainda maior num Território que tem uma das maiores concentrações de assentamentos no país.

Após grandes mobilizações camponesas, em meados dos anos 1990 (ASSIS, 2007), o crédito rural para a produção através do PRONAF atingiu dimensões nunca antes observadas. Segundo Oliveira *et al.* (2003), o recurso total aplicado pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, na primeira metade da década de 90, não chegou a R\$ 5 milhões. O quadro abaixo mostra que o recurso do PRONAF, considerando os créditos investimento e custeio, no período de 1999 a 2006, foi da

**94** Como visto na seção anterior, os setores com maior poder econômico nas áreas de serviços, mineração e agropecuária não se fizeram presentes nas discussões das políticas de desenvolvimento territorial, como também não o fizeram muitos gestores públicos, notadamente alguns prefeitos que respondem aos interesses desses setores.

ordem de, aproximadamente, R\$ 436 milhões. Uma comparação entre os anos mostrou que de 2002 a 2004, portanto já no governo Lula, houve crescimento no volume de recursos, voltando a cair a partir do ano de 2005. Essa tendência de crescimento no início do governo do presidente Lula tem a ver com a prioridade para os investimentos nas áreas reformadas em detrimento da criação de novos assentamentos.

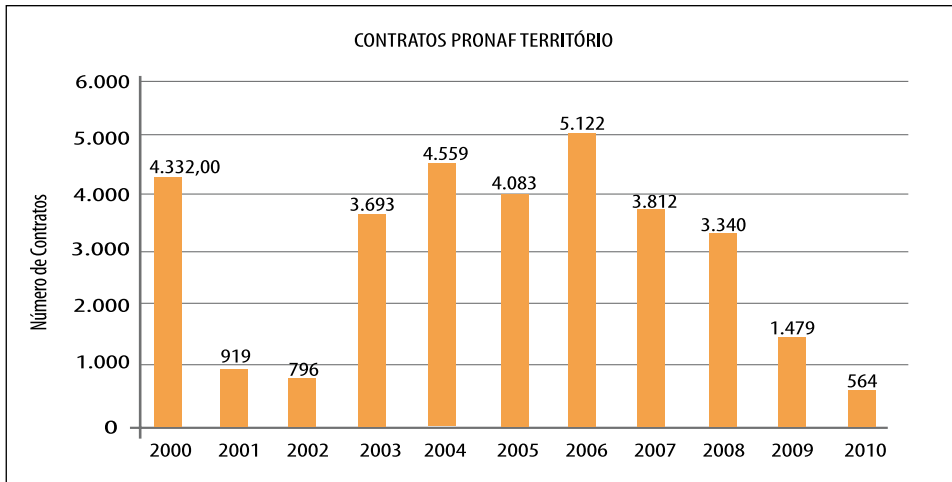
**Quadro 6.1 - Recursos do PRONAF Custeio e Investimentos aplicados no sudeste do Pará entre 1999 e 2006 (em R\$)**

Ano	Custeio	Investimento	Total
1999	1.495,00	20.292.363,00	20.293.858,00
2000	1.104.899,44	22.814.222,37	23.919.121,81
2001	1.621.823,20	5.033.897,28	6.655.720,48
2002	2.581.008,32	49.999.915,24	52.580.923,56
2003	27.897.994,46	86.309.756,47	114.207.750,93
2004	48.215.912,68	103.077.843,68	151.293.756,36
2005	12.610.657,35	49.074.487,28	61.685.144,63
2006	2.646.004,38	2.992.908,27	5.638.912,65*
Total	96.679.794,83	339.595.393,59	436.275.188,42

Fonte: SAF/MDA, 2006. Sistematizado pelos autores \* Dados parciais.

Dados apresentados no PTDRS mostram que, durante os anos 2000 e 2010, houve uma variação importante no número de contratos de crédito do PRONAF no Território Sudeste Paraense (Gráfico 6.8). Entre 2003 e 2006 – primeiros anos da política territorial – houve uma elevação no número de contratos do PRONAF. As informações disponíveis não permitem afirmar se a política territorial foi determinante ou não para esse comportamento. No entanto, a partir de 2007, verifica-se uma queda acentuada do número de operações, chegando ao menor número da década no ano de 2010 (564 contratos). Essa expressiva queda do número de contratos pode estar associada à diminuição do número de assentamentos criados na última década, como visualizado no gráfico 6.2, ou ao endividamento das famílias.

**Gráfico 6.8 -Evolução do número de contratos de PRONAF  
no Território entre 2000 e 2010**



Fonte: Brasil (2010)

O PRONAF, inicialmente, reforçou muito uma tendência considerada pela maioria dos entrevistados como danosa ao desenvolvimento da agricultura familiar: a pecuária bovina de corte em sistema extensivo. Por influência das agências bancárias, a pecuária era introduzida nos projetos devido a sua viabilidade econômica, permitindo, portanto, a aprovação do crédito. Projetos com alto grau de diversificação tinham dificuldade de provar tecnicamente sua viabilidade. Além disso, havia pouca criatividade das agências de assistência técnica no que se refere a proposições de atividades produtivas adequadas aos agricultores familiares. Apesar dessas limitações, o acesso ao crédito PRONAF, principalmente o PRONAF A, colaborou para um aparente aumento patrimonial (ainda que possa ter provocado certo endividamento) e o início da diversificação dos sistemas produtivos.

O detalhamento dos estudos realizados até esse momento na Região Amazônica não permite uma leitura mais fina da real contribuição do PRONAF para o desenvolvimento da agricultura familiar e principalmente no combate à pobreza rural. Os impactos e as interdependências entre as dimensões social, econômica e ambiental dos agroecossistemas apoiados pelo PRONAF precisam ser mais bem conhecidos para tornar essa política mais eficiente em diferentes contextos. Os atores sociais locais teceram críticas a vários aspectos do PRONAF, como a morosidade na tramitação dos projetos (problemas com as gerências das agências bancárias), volume de recursos (considerados por muitos baixos para as condições da Amazônia) e a falta de acompanhamento técnico de qualidade (assistência técnica). Apesar dessas dúvidas e críticas, há a compreensão entre os atores locais de que o PRONAF é uma política necessária para a região.

### 6.3.2 Política de Assistência Técnica

Até a primeira metade da década de 1990, a única instituição de assistência técnica na região sudeste do Pará era a EMATER. Em seu pleno funcionamento, essa instituição nunca conseguiu atender de forma ampla os agricultores da região. Com o desmantelamento ocorrido durante o governo Fernando Collor e inúmeros problemas internos, a capacidade de atendimento da instituição ficou ainda mais comprometida.

Na segunda metade da década de 1990, a política de assistência técnica aos assentados passou a ser incentivada através de programas geridos pelo próprio INCRA/MDA, em contraste com períodos anteriores onde esse serviço praticamente não existia. A saída encontrada pelo governo foi a criação do Projeto LUMIAR que introduziu uma abordagem inovadora e direcionada às áreas de assentamentos rurais (SCHMITZ, 2003). No período de 1997 a 2000, o Programa LUMIAR possibilitou o surgimento de prestadoras de serviços e atendeu parte dos assentados. Do total de onze prestadoras de serviços que atuaram naquele período, duas foram criadas na década de 1960 e correspondiam aos escritórios da EMATER do sul e sudeste do Pará. A maioria delas (seis) foi criada entre 1997 e 2001 (período do Programa LUMIAR) e duas entre 2003 a 2004 (Quadro 6.2).

**Quadro 6.2 – Prestadoras de serviços de ATEs ativas no sul e sudeste do Pará**

Nº	Prestadora	Ano de Criação
1	Emater sudeste-PA	1965
2	Emater sul-PA	1966
3	Fetagri sul	1996
4	Coopvag	1997
5	Coomasrp	1997
6	Copserviços	1998
7	Aexam	1998
8	Grapas	2001
9	Procampo	2001
10	Coomafasp	2003
11	Amazon Rural	2004

**Fonte:** Equipe de Articuladores de ATEs (2004).

Conforme as normas do Programa LUMIAR, as prestadoras de serviços seriam indicadas pelos assentados e pelas entidades como associações e sindicatos. Dessa forma, a espacialização das prestadoras de serviços se deu conforme a influência das diferentes entidades de representação. Vale salientar que algumas prestadoras já foram criadas a

partir de uma relação muito estreita com entidades de representação como foi o caso da Cooperativa de Prestação de Serviço (COPSERVIÇOS) e da Cooperativa Mista dos Assentamentos de Reforma Agrária do Sul e Sudeste do Pará (COOMARSP), a primeira ligada à FETAGRI Regional Sudeste e a segunda, ao MST.

Nessa mesma lógica, a Federação de Centrais de Associações do Pará - FECAP, que nos anos 2000 veio a se transformar na Federação da Agricultura Familiar - FETRAF, credenciou prestadoras de serviços como a Agência de Desenvolvimento Agroecológico dos Ecossistemas da Amazônia -AMAZON RURAL, a Agência de Desenvolvimento e Extensão Rural para Agricultura Familiar - AEXAM, a EMATER, a Agência Regional de Desenvolvimento Agropecuário - PROCAMPO e a Cooperativa de Profissionais Liberais do Vale Araguaia - COOPVAG, de acordo com a distribuição dos projetos de assentamentos de sua influência; a EMATER sul e sudeste do Pará foram credenciadas por várias associações e a FETAGRI Regional Sul se credenciou para prestar serviços de ATES em assentamentos na área de sua influência nas proximidades dos municípios de Conceição do Araguaia e São Félix do Xingu. A distribuição geográfica das áreas de atuação das prestadoras de serviço na região sul e sudeste paraense indica também a área de influência das entidades de representação camponesa.

O projeto LUMIAR teve uma vida relativamente curta, mas foi a base para criação de outros programas, entre eles o programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), o qual aumentou as possibilidades das famílias assentadas acessarem os serviços de assistência técnica.

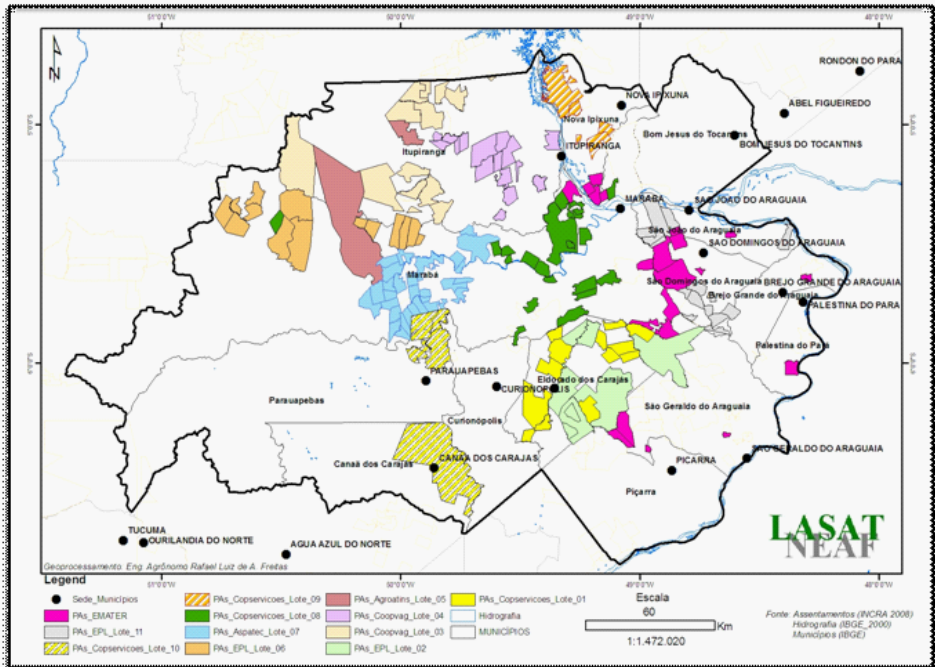
O ATES, criado pelo INCRA, em 2004, e regulamentado pela Norma de Execução nº 39, de 30 de março de 2004, e seu Manual de Operação, era uma ação específica para beneficiários da reforma agrária. Em 2007, foi transformado em política por meio da Norma de Execução nº 60, de 7 de maio de 2007, e foi apresentado como um novo paradigma na busca da integração entre o saber tradicional dos assentados com os conhecimentos científicos dos técnicos.

Em 2010, o programa estava presente na maioria dos municípios do Território, como mostra a Figura 6.4 abaixo. No período recente também surgiram várias prestadoras de serviços com abrangência territorial. A EMATER deixou de ser a única possibilidade de prestação desses serviços.

Recentemente, o programa de ATES sofreu muitas mudanças, as quais afetam sua capacidade de atendimento às famílias. O oferecimento dos serviços de ATES por meio do mecanismo de Chamada Pública tem diminuído o potencial de expansão do programa. Mesmo com essa limitação, o discurso do INCRA aponta na direção da universalização dos serviços de ATES no Território. No entanto, a maioria dos atores do Território ligados ao meio rural não acredita nessa possibilidade.

Apesar de inúmeros problemas identificados no funcionamento do programa, há a compreensão de que ele continua tendo um papel importante para dinamizar a produção nos assentamentos.

Figura 6.4 – Assentamentos com serviços de ATER /ATES



Fonte: Elaborado por Rafael Freitas em 2010, com base em Universidade Federal do Pará – UFPa (2009-2010) e INCRA (2008).

### 6.3.3 Educação do Campo

A educação nas áreas rurais sempre foi motivo de muitos debates em diferentes esferas e sempre foi um item importante na pauta de reivindicação dos movimentos sociais rurais. Alguns estudos recentes apontam pelo menos dois problemas relevantes para o êxodo da agricultura familiar amazônica: a) a falta de escolas de ensino fundamental e médio completos; b) e um modelo educacional urbanizado e pouco valorizador da identidade rural dos jovens do campo (OLIVEIRA *et al.*, 2011; SILVA, 2002, citado por SILVA, 2004). Nesse sentido, a UFPa iniciou vários níveis de parceria com as organizações ligadas à agricultura familiar do sul e sudeste paraense, apoiando, entre elas, um projeto piloto em educação rural de ensino médio e técnico-profissionalizante, de forma participativa e integrada entre escola, família e comunidade (assentamento) (PROJETO DE FORMAÇÃO..., 2003, SILVA, 2004), financiado pelo Programa Nacional



de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. A base metodológica está amparada na Pedagogia da Alternância de uma Escola Família Agrícola - EFA, onde a formação se dá no confronto da teoria da escola e a realidade dos agricultores. Dentre os resultados iniciais, podemos apontar o envolvimento amplo da sociedade rural, além de uma promissora relação comprometida entre a UFPa e outras instituições de ensino, bem como outras entidades regionais.

Os movimentos sociais têm reivindicado mudanças qualitativas no processo ensino/aprendizagem. Uma oportunidade para isso tem sido as iniciativas denominadas de Educação do Campo do PRONERA. No Território Sudeste Paraense, essas iniciativas se fortaleceram com a criação do Fórum Regional de Educação do Campo -FREC. O Fórum congrega lideranças dos movimentos sociais, profissionais de diversas áreas do conhecimento, associações profissionais, órgãos governamentais (municipais e estaduais), instituições de ensino, prestadoras de serviços de ATES e outros atores.

No conjunto das políticas direcionadas aos assentamentos, o PRONERA apareceu como uma oportunidade efetiva para essas mudanças. O PRONERA permitiu desenvolver atividades na formação de professores para atuar nas séries de alfabetização nos assentamentos, apoiou a formação de ensino médio na Escola Família Agrícola do Território e apoiou a formação em nível de graduação nas duas instituições de ensino superior do Território, a UFPa e o Instituto Federal de Tecnologia do Estado do Pará (IFPA). Os cursos de graduação apoiados pelo PRONERA foram: Agronomia, Letras e Pedagogia. A experiência do FREC e da formação nos diferentes níveis culminaram com a criação de uma Faculdade de Educação do Campo no Campus Universitário da UFPa no sudeste do Pará. Por enquanto, essa faculdade oferece um curso regular de licenciatura em Educação do Campo.

Aparentemente, não há grandes conflitos de interesses acerca da Educação do Campo. Todos comungam da ideia de que é necessária uma educação específica para as pessoas do campo, muito embora os esforços das instituições e pessoas para que ela se consolide sejam diferenciados. A metodologia utilizada também é consensual.

Dentro da UFPa, a única resistência oferecida foi por parte de alguns alunos do curso de agronomia, que chegaram a mover um processo contra a UFPa argumentando que a oferta de uma turma especial lesaria a isonomia, ou seja, que tiraria de outras pessoas o direito de prestarem o vestibular. O Ministério Público considerou que, como a UFPa ofertara naquele ano o curso de agronomia em Altamira, a queixa não procedia (ASSIS *et al.*, 2011).

Os conflitos de interesses também são minimizados pelo fato de essa política não receber muitos recursos públicos. Na verdade, esse fato é apontado como um dos

principais entraves da Educação do Campo e é visto como resultado da precária institucionalização das políticas públicas nas instituições governamentais (INCRA e UFPA, principalmente). O conflito que existe é mais no “protagonismo” acerca das ações, como afirmou um dos entrevistados, ou seja, há certa disputa pelo reconhecimento pessoal das ações. Por hora, a FETAGRI tem optado pelo investimento na formação de ensino médio e o MST mais na formação de nível superior. O foco diferente também reduz a participação e discussão específica das diferentes políticas, o que por sua vez reduz a possibilidade de conflito (ASSIS *et al.*, 2011).

O impacto efetivo das políticas de Educação do Campo no desenvolvimento do Território ainda é difícil de ser mensurado. A mudança (ou não) provocada pela atuação dos profissionais egressos de cursos orientados pelas ações desse programa não depende apenas do conteúdo de sua formação, mas também da modificação da estrutura das políticas com maior impacto no desenvolvimento como, por exemplo, o PRONAF, o PTC e a ATER.

Alguns depoimentos colhidos no *survey* destacaram que a existência de uma “plataforma” territorial criada a partir de políticas específicas (PRONAT e PTC) foi importante para repercutir o grau de cobertura das ações do programa de educação, bem como angariar apoios ao mesmo junto aos atores com assento no CODETER.

#### 6.3.4 PRONAT

Um dos programas ligados estreitamente à política de desenvolvimento territorial é o PRONAT, com apoio à implantação de infraestruturas. Como nos demais territórios do Brasil, o PRONAT no Sudeste paraense prioriza o atendimento a iniciativas no meio rural. O Quadro 6.3<sup>95</sup> mostra que os projetos aprovados no Território priorizaram, entre 2004 e 2010, iniciativas ligadas ao fortalecimento da estrutura produtiva, à promoção da comercialização e à formação e capacitação de agentes do meio rural. Os projetos apresentados no quadro abaixo são geridos pela SAGRI, e os beneficiários diretos são os assentados ligados às instituições como a FETAGRI, a FECAT, a FETRAF e o MST. Os projetos apresentados pela FECAT concerniam ao beneficiamento e comercialização; o MST apresentou projetos ligados à formação em diferentes níveis; a FETAGRI/FATA apresentou projetos de formação; e a FETRAF apresentou projetos de capacitação/formação e comercialização.

**95** O quadro mostra apenas os projetos que são geridos pela SAGRI. Não foi possível nesse momento relacionar os projetos sob a responsabilidade de outras instituições.

**Quadro 6.3 - Situação dos Projetos PRONAT sob a responsabilidade da SAGRI, atualizado em 07/05/2012**

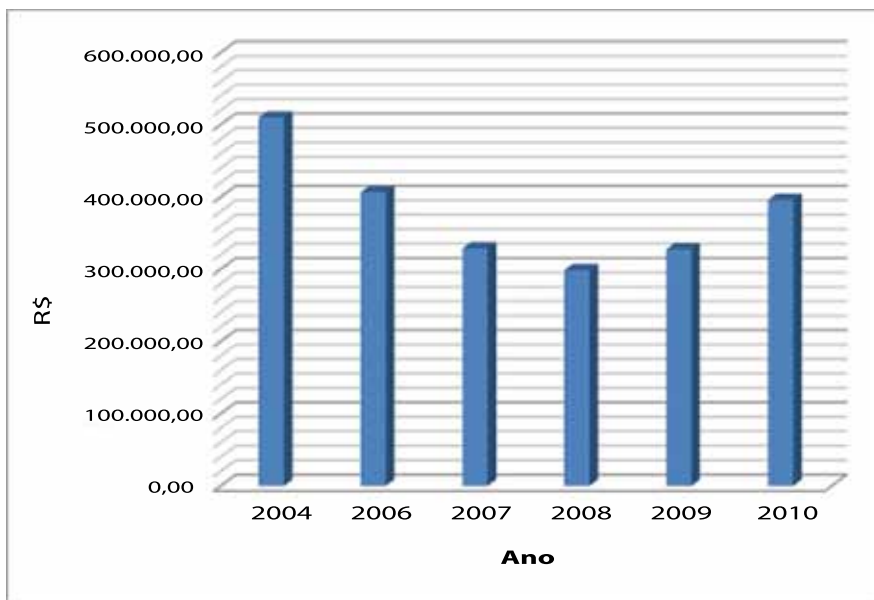
Nº	Nº contrato/Ano	Objeto do contrato	Situação
01	170469-89/2004	Fortalecimento da Escola Familiar Agrícola de Marabá; Apoio à verticalização da produção de leite	Em execução. A maior parte das metas foi executada.
02	200809-91/2006	Fomentar a introdução de novas atividades produtivas nos estabelecimentos rurais familiares e apoiar a integração social na CIAT.	Em execução. A maior parte das metas foi executada.
03	231797-02/2007	Apoio à Educação do Campo	Em execução. Todas as metas ainda estão em processo de licitação.
04	276333-40/2008	Fortalecimento do Cooperativismo	Em execução. A maior parte das metas foi executada.
05	313674-63/2009	Aquisição de veículos e implementos agrícolas	Em execução. Todas as metas estão em processo de licitação.
06	322715-48/2010	Sistema integrado de produção em 04 municípios	Em execução. A maior parte das metas já está inserida no SINCOV esperando encaminhamento para a Caixa Econômica.

Fonte: SAGRI (2012).

Do ponto de vista da eficiência da implementação dos projetos, o desempenho do programa é muito fraco. Como mostra o quadro acima, nenhum projeto foi executado em sua plenitude. Projetos de 2004 ainda estão em execução e em risco de não serem concluídos. Essa falta de capacidade de executar os projetos aprovados tem sido fortemente criticada pelos movimentos sociais e pelos membros do colegiado.

O volume de recursos dos projetos geridos pela SAGRI entre os anos de 2004 a 2010 somam R\$ 2.268.767,11. O Gráfico 6.9, abaixo, mostra que houve uma variação ao longo do período. Em 2004, o volume de recursos foi maior que nos anos seguintes. Nesse ano, o volume total destinado ao Território Rural de Identidade era próximo a um milhão de reais, sendo que a SAGRI gerenciou 50% dos recursos. De 2006 a 2008, o volume de recursos gerenciados pela SAGRI decaiu, seguindo a mesma tendência do montante geral de recursos destinados ao Território. Em 2011, o montante de recursos não chegou a R\$ 300.000,00. A diminuição progressiva dos recursos, aliada a pouca eficiência de execução, desacreditou o programa e afastou alguns atores das atividades no âmbito do colegiado territorial.

**Gráfico 6.9 - Recursos do PRONAT cuja proponente foi a SAGRI (2004 a 2010)**



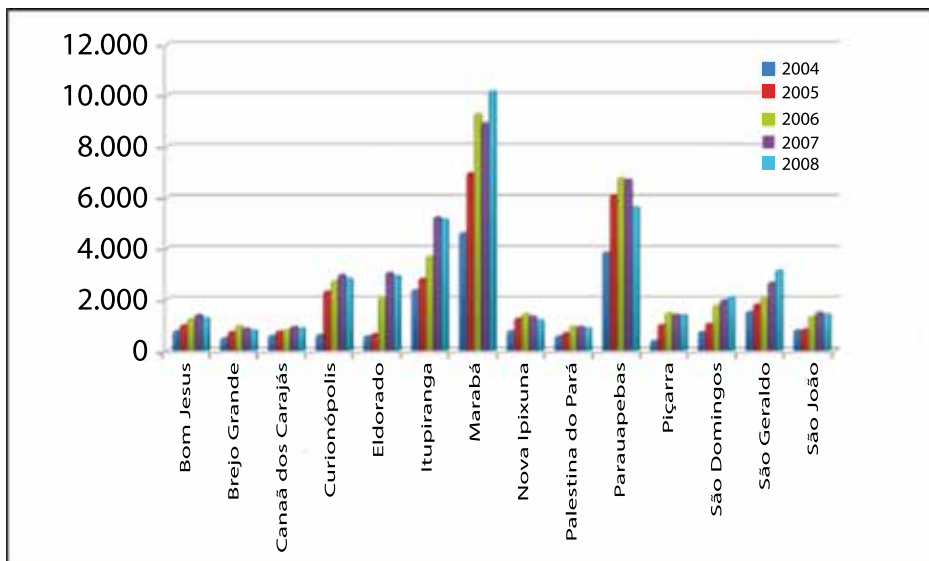
Apesar da pouca eficiência de execução, o PRONAT colaborou na dinâmica de alguns processos territoriais. O exemplo mais marcante foi o caso da FECAT. Essa cooperativa de segundo grau conseguiu estruturar o sistema de transporte para coleta de frutas que abastece a agroindústria com aquisição de motocicletas, caminhão frigorífico e caminhão comum (carga seca). Além dos veículos, a cooperativa também adquiriu gôndolas de congelados e refrigerados para exposição e venda na rede de supermercados da cidade de Marabá. A aquisição dos veículos e equipamentos de refrigeração aumentou a capacidade operacional da cooperativa na coleta das frutas dos cooperados e na distribuição do produto final junto ao mercado consumidor.

### 6.3.5 Programa Bolsa Família (PBF)

Entre os programas de transferência de renda que incidem sobre o Território, o Programa Bolsa Família é um dos mais importantes. Os municípios que mais acessaram os recursos do PBF foram Marabá, Parauapebas e Itupiranga. Na maioria dos municípios, observa-se um crescimento anual no número de famílias atendidas (Gráfico 6.10).

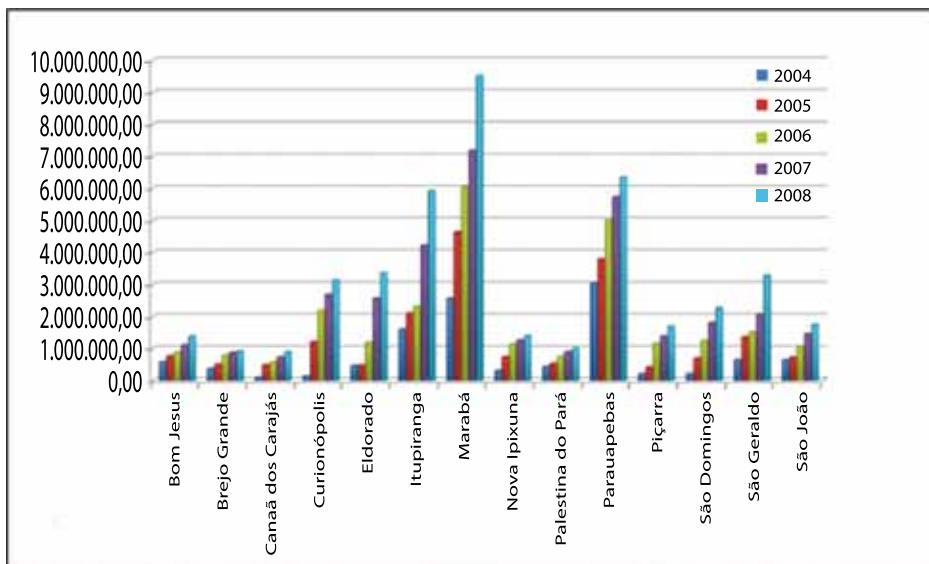
O PBF é responsável por uma soma nada desprezível de recursos na economia dos municípios do Território. Em 2008, o município de Marabá recebeu um ingresso de aproximadamente R\$ 10 milhões de reais em sua economia. O gráfico mostra que, de 2004 a 2008, o volume de recursos foi crescente em todos os municípios.

**Gráfico 6.10 – Número de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa-Família, por município**



Fonte: MDA/SIT (2010).

**Gráfico 6.11 – Volume de recursos direcionados pelo programa Bolsa-Família, por município**



Fonte: MDA/SIT (2010).

Há interpretações diferentes em relação ao PBF. Na maioria dos casos, o programa é visto de forma positiva, mas algumas opiniões divergem quanto a sua eficiência e até mesmo sobre a necessidade de sua existência. As manifestações mais frequentes contrárias ao PBF acham que ele estimula atitudes de não produção gerando certa acomodação da população beneficiária. Para essas vozes críticas, o governo deveria investir em criação de emprego para todos e não na criação de programas sociais com as características do PBF. Independentemente dessas posições, o programa tem aportado uma soma de recursos no Território, que movimentou pequenos comércios aumentando o consumo, principalmente, nas vilas espalhadas no meio rural.

A maioria dos atores territoriais considerou o PBF de fundamental importância para a melhoria da qualidade de vida das famílias no meio rural e urbano. Houve uma manifestação isolada associando a diminuição da produção alimentar em algumas comunidades rurais ao PBF. Essa questão parece dividir opiniões.

#### 6.3.6 *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*

Apesar de ainda pouco expressivo no Território, o PAA e o PNAE foram considerados relevantes por vários atores. A FECAT atua em vários municípios de sua rede de cooperativas com recursos desses programas. O PNAE tem sido priorizado pela FECAT por possibilitar a transferência de um volume maior de recursos e por apresentar menor burocracia *vis-à-vis* o PAA. O acesso a esses programas aumentou a variedade de produtos comercializados pelas cooperativas associadas à FECAT. Antes desses programas, os produtos comercializados eram basicamente a polpa de fruta congelada e alguns produtos transformados como doces e geleias. Atualmente, além da polpa de frutas (13 tipos de polpa) e produtos processados, a cooperativa comercializa muitos produtos *in natura* destinados à merenda escolar.

Além das cooperativas de agricultores, os pescadores também acessam esses programas por meio da colônia de pesca.

#### 6.3.7 *Programa Brasil Sem Miséria (PBSM)*

Apesar de lançado há aproximadamente um ano, o PBSM é totalmente desconhecido para a maioria dos atores do Território. Apenas as pessoas que transitam em algum espaço institucional no estado fizeram referência ao programa, analisando-o como uma iniciativa independente da política territorial (PRONAT e PTC), não associando a entrada do programa como algo articulado à política territorial ou mesmo à existência do Cadastro Único (CadÚnico). O não funcionamento do CODETER no último ano pode ser um fator determinante para explicar essa falta de conhecimento sobre

o programa de combate à miséria, pois talvez o mesmo pudesse ter sido exposto e articulado nessa instância.

Da mesma forma, os atores entrevistados disseram desconhecer a vigência da “Bolsa Verde”, mecanismo previsto para integrar o PBSM na Região Norte do país. Talvez esse desconhecimento tenha a ver com as características do programa que foca sua prioridade para as Unidades de Conservação (UC) como florestas nacionais, reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, bem como os projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, do tipo Projeto Agroextrativista (PAE). O território tem uma concentração alta de projetos de assentamento tradicionais<sup>96</sup>. Não raro, ouvimos de lideranças que têm algum conhecimento sobre o programa, que o valor de R\$ 300,00 a cada três meses é irrisório para despertar interesse por parte das famílias. No entanto, dados coletados no site do Ministério do Meio Ambiente mostram que, atualmente, são 23 mil famílias atendidas em 44 Unidades de Conservação e em 209 assentamentos diferenciados, totalizando 11,3 milhões de hectares na Região Norte<sup>97</sup>.

### 6.3.8 *Programas locais*

Raramente, programas ou projetos de iniciativa municipal foram mencionados pelos atores do Território. Algumas prefeituras desenvolvem programas de apoio à agricultura, como, por exemplo, apoio à mecanização do solo para plantio de cultivos alimentares, apoio ao transporte da produção e comercialização nas feiras municipais.

## **Considerações finais**

A região onde se insere o Território da Cidadania Sudeste Paraense sofreu grandes transformações nos últimos cinquenta anos. O processo de ocupação, as políticas públicas e as diferentes formas de exploração dos recursos naturais modificaram a paisagem, influenciaram as bases das relações sociais e impactaram na definição da estrutura fundiária regional. Na maioria das vezes, as formas de exploração foram nocivas ao ambiente natural.

A prioridade para os grandes empreendimentos foi, durante muitos anos, uma marca muito forte da ação do Estado. Nos últimos 20 anos, observa-se uma mudança nessa tendência com o aumento de políticas, programas e projetos governamentais direcionadas para atendimento a uma diversidade maior de público. Nesse contexto, surgiram várias políticas de apoio à agricultura familiar e ambiental. Essa mudança

**96** Estamos chamando de assentamentos tradicionais a forma mais comum de Projeto de Assentamento criado pelo Incra.

**97** <http://www.mma.gov.br/informma/item/8389-programa-bolsa-verde-reconhece-guardi%C3%B5es-da-floresta>. Acessado em 15 de agosto de 2012.

faz parte de um processo de mobilização ampla da sociedade nacional, no entanto, para entendê-la no nível regional é preciso considerar a capacidade de mobilização da sociedade local e, mais especificamente, dos segmentos ligados aos movimentos sociais rurais.

A instalação da política territorial se deu ainda na primeira metade dos anos 2000. Num primeiro momento, os atores que se mobilizaram estavam em sua maioria ligados aos agricultores familiares do Território. Foram os atores do meio rural que definiram os limites do Território Rural de Identidade com base no funcionamento de uma rede de cooperativas da agricultura familiar. A fase inicial de instalação da política territorial não discutiu de forma sólida um projeto territorial. A CIAT foi criada em 2004 e só em final de 2006 foi elaborado o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS). Durante os dois primeiros anos, a pauta de discussão da CIAT se restringiu à discussão do apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços dos Territórios (PROINF).

A fragilidade inicial do programa não conseguiu uma mobilização ampla no Território para discutir um projeto territorial e definir um conjunto de prioridades. Há uma percepção por parte de vários atores territoriais de que a estratégia inicial foi equivocada. A prioridade deveria ter sido a discussão ampla e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial.

A criação do Programa Territórios da Cidadania, em 2008, ampliou a discussão em torno das políticas territoriais. A criação do PTC é uma tentativa de qualificar o debate em torno do desenvolvimento territorial. Uma das inovações do programa é considerar que o desenvolvimento rural não é apenas agrícola e que este se articula de forma muito forte com o desenvolvimento urbano.

Uma das premissas do PTC é a articulação das ações dos ministérios e dos entes federados. Do ponto de vista formal e burocrático, isso pode até ter ocorrido, mas não se materializou no Território. A percepção dos atores locais é de que cada ministério continua atuando por meio de mecanismos próprios, sem articulação entre eles. A análise do funcionamento do CODETER reforça essa percepção à medida que esses ministérios não estão representados nesse espaço. Com exceção do INCRA que representa as ações diretas do MDA, outros ministérios não participam desse espaço no Território.

A articulação entre os diferentes níveis de governo (municipal, estadual e nacional) no âmbito do PTC também é fraca. Durante o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve no governo estadual houve um esforço de integração. Os órgãos da administração estadual participaram efetivamente do Comitê de Articulação Estadual (CAE) e no caso do Território Sudeste do Pará assumiram funções importantes no funcionamento do CODETER. No entanto, o esforço empreendido não se traduziu em



coisas efetivas ao nível do Território. No que concerne aos gestores municipais, estes tiveram participação tímida em todo o processo.

A partir do lançamento do PTC, todas as ações dos ministérios passaram a integrar a Matriz de Ações Territoriais. Essa matriz era elaborada em Brasília e enviada aos Territórios. Os atores do Território tinham pouca possibilidade de interferir na elaboração e na priorização dessas ações. As atribuições do Colegiado Territorial eram basicamente consultivas e de acompanhamento. Como a institucionalidade do Colegiado era extremamente frágil não conseguia recursos financeiros e humanos para pensar uma estratégia eficiente de acompanhamento das ações.

Desde o início de 2011, as atividades do Colegiado Territorial estão praticamente paradas. Vários fatores contribuíram para isto, entre eles: a indefinição que paira sobre a continuidade da política territorial em âmbito do governo federal; os articuladores estaduais e os assessores territoriais não tiveram seus contratos renovados; as entidades parceiras que repassavam recursos para garantir o funcionamento do Colegiado estão com seus contratos suspensos; o governo do estado retirou o apoio logístico em nível do Território (apesar de no discurso apoiar a política territorial); houve alterações na presidência do núcleo diretivo; e a perda de credibilidade das ações do PRONAT.

Muitos atores demonstraram interesse na continuidade do PTC e do PRONAT ou na forma de organização e planejamento territorial caso esses programas não tenham continuidade. No entanto, não havia, até o momento da pesquisa de campo, manifestações e mobilizações locais no sentido de reivindicar a continuidade dos programas ou construir um espaço de articulação independente da política territorial.

Independentemente do grau de articulação do INCRA/MDA com o PTC, as políticas e programas coordenados por essa instituição são de fundamental importância para o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o processo de reestruturação pelo qual o INCRA vem passando torna-se preocupante. Segundo informações do Superintendente do INCRA Marabá, várias ações desempenhadas por esse órgão serão repassadas a outras instituições e programas em um futuro breve. Algumas dessas mudanças são: os recursos e a responsabilidade pela construção e manutenção de estradas serão de responsabilidade direta do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o crédito para habitação será gerenciado pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Outro elemento importante diz respeito ao processo de desapropriações de terras. A prioridade absoluta será para as desapropriações de terras públicas. Essas mudanças podem ter efeitos incertos num Território com as características do sudeste do Pará.

A presença de um elevado número de iniciativas governamentais no Território da Cidadania Sudeste Paraense não significa a construção de um projeto de desenvolvi-

mento territorial consensual. Uma primeira dificuldade que contribui fortemente para a ausência de um projeto territorial é a não participação de todos os atores territoriais nos espaços colegiados. A outra é a dificuldade de implementação do que é decidido de forma colegiada, como é o caso da não implementação do PTDRS. Na verdade, o que se observa é a presença de projetos em disputa no Território. De um lado, um conjunto de atores que aposta numa diversidade de atividades no meio rural e urbano como força motriz do desenvolvimento territorial e, por outro, a presença forte da dinâmica imposta pela mineração que se sobrepõe a qualquer planejamento de espaços colegiados.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos avançados*, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. *Raízes*, Campina Grande, PB, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan./2009 a jun./2010.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria de estudos territoriais. In: *Colóquio Internacional Sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*. Florianópolis (SC): UFSC, agosto 2007.

\_\_\_\_\_. *Aprendizagem nas políticas públicas*. Disponível em: [www.valor.com.br/veconomico](http://www.valor.com.br/veconomico), 6/10/2006.

\_\_\_\_\_. Representatividade e inovação. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

ABRAMOVAY, R. et al. *Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial*. Disponível em: [www.econ.fea.usp.br/abramovay](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay).

ALKIRE, S. Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. *The Many Dimensions of Poverty*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

ALKIRE, S.; FOSTER, J. *Counting and multidimensional poverty measurement*. OPHI, (Working Paper n.7), 2008.

ALKIRE, S.; SANTOS, M.E. *Acute multidimensional poverty: a New Index for Developing Countries*. OPHI working paper n.38, 2010.

ALMEIDA, M.A.F. *A ocupação recente da Amazônia através das grandes empresas pecuárias*. Dissertação de Mestrado. Belém (PA): NAEA, 1982.

ANAYA, F. C. *De encurralados à vazanteiros em movimento: as reivindicações territoriais das comunidades vazanteiras de Pau Preto, Pau de Léguas e Quilombola da Lapinha no campo ambiental*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte, FAFICH/UFMG, 2012.

ARAÚJO, E. C. Reflexões sobre o “encurralamento” e as práticas sociais que colocam em cena vazanteiros e quilombolas do Rio São Francisco. IN: GAWORA, D.; IDE, M.H.S.; BARBOSA, R.S. *Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil*. Montes Claros: Editora Unimontes, 2011.

ASSIS, W.S. *A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2007. 242 p.

ASSIS, W.S. et al. *Introdução do desenvolvimento sustentável na Amazônia: discursos e práticas na região do sudeste paraense*. Rio de Janeiro, 2011. (no prelo)

BAHIA, Governo do Estado. *Consórcios públicos: um novo instrumento de cooperação federativa*. Salvador (BA), 2011.

BARBEITO, A. et al. *La pobreza ...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP, 1999.

BARBOSA, R.S.; FEITOSA, A.M.A. A Dinâmica de luta pela terra no norte de Minas Gerais. In: CLEPS JÚNIOR, J.Z.; FEITOSA, A.M.A. *Debaixo da lona: tendências e desafios regionais da luta pela posse da terra e da reforma agrária no Brasil*. Goiânia (GO): Editora da UCG, 2006.

BARROS, R.P. et al. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília (Distrito Federal): IPEA, 2006.

BECKER, B.K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Parcerias estratégicas. Santa Maria (RS), n.12, p.135-159, set. 2001.

BEDUSCHI FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais. In: *Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Juiz de Fora (MG): SOBER, 2003.

BONNAL, P. Referências e Considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. OPPA/CPDA/UFRRJ, *Produto 2 – Relatório final*, 2012.

BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. The measurement of multidimensional poverty. *Journal of economic inequality*, n.1, 2008, pp.25-49.

BRASIL, GOVERNO FEDERAL. *Territórios da cidadania*. Disponível em: [www.territorios-dacidadania.gov.br](http://www.territorios-dacidadania.gov.br)

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Banco Central do Brasil*, 2010. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 16 set. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Banco de dados do sistema único de saúde*, 2010. Disponível em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0204&id=6906>. Acesso em 23 nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO. *Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais Anísio Teixeira*, 2010. Disponível em: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>. Acesso em 20 out. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Departamento nacional de produção mineral. *Informe Mineral do Pará*. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/>. Acesso em 21 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Departamento nacional de produção mineral. *Informe mineral da Amazônia*. Disponível em: <http://www.dnpm.gov.br/>. Acesso em 23 nov. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano de desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. *Portal do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar*, 2010. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2390358>. Acesso em 20 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Sistema de informação territoriais*, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=cidadania&base=2>. Acesso em 20 set. 2010  
BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Sistema de gestão estratégica*. 2012.

\_\_\_\_\_. *Territórios rurais: sobre o programa*, [200-]. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais>>. Acesso em: 08 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. 2009. *Revista Territórios da Cidadania*, 20 p. Disponível em: [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713)>. Acesso em: 22 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – PTDRS*. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território do Meio Oeste Contestado* (versão preliminar). Xanxerê, 2006.

\_\_\_\_\_. *Estudos propositivos território de Irecê*, 2005.

\_\_\_\_\_. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Documentos Institucionais 02*. MDA/SDT, Brasília (DF), 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria do colegiado territorial. *Composição do Conselho Gestor do Território*. 2005. (Documento Microsoft Word).

\_\_\_\_\_. *Atlas dos Territórios* - 2004. Disponível em: [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Relatório de informações sociais do bolsa família e do cadastro único*. 2011. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ascom/index.php?cut=aHR0cDovL2FwbGljYWNvZXMubWRzLmdvdi5ici9zYWdpL2FzY29tL3NlbnFyYw==&loc=mdsSenarc>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, 2010. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?181317828>. Acesso em 10 out. 2010.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília (DF), Coleção documentos da Presidência da República, 1996.

CAMPOS, C. *Diversidade Socioambiental de Roraima: subsídios para debater o futuro sustentável da região*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF). *Plenária nacional de desenvolvimento rural sustentável*. Documento-Base Pós-Plenária Aprovado pelo CONDRAF. Brasília (DF), abril de 2006.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CNDRS). *Plano nacional de desenvolvimento rural sustentável*. 3ª. Versão, Brasília, 4 de dezembro de 2002.

COMIN, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. *The capability approach: concepts, measures and applications*. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Magnitud de la pobreza en america latina en los años ochenta*. Santiago de Chile: CEPAL, 1991.

\_\_\_\_\_. *Panorama social de América latina y el Caribe en 2008*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

\_\_\_\_\_. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

CONSELHO INDÍGENA DE RORAIMA (CIR). *Carta final da 41ª assembléia geral dos povos indígenas de Roraima: Fortalecendo a Luta e Autonomia dos Povos Indígenas de Roraima*.

Centro Regional do Lago do Caracaranã, Terra Indígena Raposa Serra do Sol, 11 a 16 de Março de 2012.

COSTA, F.A. Políticas públicas e dinâmicas agrárias na Amazônia: dos incentivos fiscais ao FNO. IN: *Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará*. COSTA, F.A.; TURA, L.R. Brasília (DF): Brasília Jurídica/FASE, 2000.

\_\_\_\_\_. *Do tempo da fartura dos crioulos ao tempo de penúria dos morenos: identidade através de rito em brejo dos crioulos (MG)*. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1999.

CUNHA, R.E.; CÂMARA PINTO, B.H. O Programa bolsa família como estratégia para redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. Buenos Aires (Arg.): *Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD*, 2008.

DAYRELL, C.A. *Geraizeiros y biodiversidad en el norte de Minas Gerais: la contribución de la agroecología e de la etnoecología en los estudios de los agroecosistemas*. Tesis de maestria. Espanha: Universidad Internacional de Andalucía, 1998.

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 maio 2012.

DELGADO, N. G.; ZIMMERMANN, S. Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades. *Relatório 1: Os programas territórios de cidadania e territórios rurais de identidade: reflexões metodológicas sobre institucionalidades territoriais e gestão de políticas públicas*. Brasília: IICA, 2008.

DELGADO, N.; LEITE, S. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: LEITE, S.; DELGADO, N. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília (DF): IICA-Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14, 2011.

DRAIBE, S. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiencia Latino-Americana recente de reforma dos programas sociais. *São Paulo em Perspectiva*, n.11, pp.3-21, 1997.

DRAYBE, S. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda de reformas. *Cadernos de Pesquisa*, n.32, 1998.

EMMI, M.F. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. 2. ed. Belém (PA): UFPA/NAEA, 1999. 174 p.

ETGES, V.E. *Desenvolvimento rural: potencialidades em questão*. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2001.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. *Economia e Sociedade*, v.13, p. 155-178, dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. *Economia e Sociedade*, v.8, p.183-238, junho de 1997.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. *Raízes*, Campina Grande, PB, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n. 1, p. 52-62, jan./2009 a jun./2010.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. Tese de Doutorado. São Paulo (SP): USP/Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. 2006.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS. FECAM. [20--]. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>>. Acesso em: 13 de jun. 2011.

FERES, J. C.; MANCERO X. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

FOSTER, J. *A Class of chronic poverty measures*. vanderbilt university, working Paper nº 2007-W01.s/d.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Desafios da gestão social dos territórios rurais. In: *Congresso da sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural - SOBER*, 48, 2010, Campo Grande, Anais eletrônicos. Campo Grande, 2010. 21 p. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/1078.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2011.

FUNAI/PPTAL/GTZ. *Levantamento etnoambiental das terras indígenas do complexo Macuxi Wapixana*. Brasília: FUNAI/PPTAL/GTZ, 2008.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 1989.

GUERRA, G.A.D. *O posseiro da fronteira: campesinato e sindicalismo no sudeste do Pará*. Belém (PA): UFPA/NAEA, 2001. 170 p.

HALL, A. O programa grande Carajás: gênese e evolução. In: HÈBETTE, J. (Org.) *O cerco está se fechando*. Petrópolis (RJ): Ed. Vozes/FASE/NEA/UFPA, 1991. p.38-45



HÉBETTE, J.; MARIN, R.A. . Colonização espontânea, política agrária e grupos sociais. In: COSTA, J.M.M. *Amazônia: desenvolvimento e ocupação*. Rio de Janeiro (RJ): IPEA/INPES, 1979.

HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no brasil*. Tese de Doutorado. Campinas (SP): UNICAMP - Instituto de Economia, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Mapeamento geográfico*. 2012.

\_\_\_\_\_. Santa Catarina. *Produto interno bruto dos municípios*. 2010a.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2010: resultados preliminares do universo*. 2010b.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 24 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa pecuária municipal, 2010b*.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa produção agrícola municipal, 2010a*.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa produção agrícola municipal 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

\_\_\_\_\_. **Banco de dados: cidades**. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> . Acesso em 23 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. *Censo agropecuário, 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico, 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA: censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. **Disponível em:** <http://www.sidra.ibge.gov.br/> . **Acesso em 26 nov. 2010.**

\_\_\_\_\_. **Sistema IBGE de recuperação automática, 2009**. Disponível em: [http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados\\_divulgados/index.php?uf=15](http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=15). Acesso em 25 nov. 2010.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. *Serviço de informação do Estado*, 2010. Disponível em: <http://www.sie.pa.gov.br/sie/>. Acesso em 03 out. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional*. Comunicado da Presidência, n.25, Agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e mudança social*. Comunicado da Presidência da República, n.9, setembro de 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA) – SR (05). *Relação de projetos de assentamentos na Bahia*. 2012.

\_\_\_\_\_. Superintendência regional do sul do Pará (SR-27). Divisão de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento. *Sistema de informações de projetos de reforma agrária*. Marabá (PA), 2010.

\_\_\_\_\_. Superintendência Regional do sul do Pará (SR-27). Divisão de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento. *Sistema de informações de projetos de reforma agrária*. Marabá (PA), 2010.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Povos indígenas no Brasil*. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/pt>. Acesso em 24 de junho de 2012.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC). *Bulletin poverty in focus*, Brasília (DF): August 2008.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília (DF): October 2007.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília (DF): December 2006.

\_\_\_\_\_. *Bulletin poverty in focus*, Brasília (DF): September 2004.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Mapa de oportunidades plano Brasil sem miséria*. Irecê (BA), 2011.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *PTDRS*. Irecê (BA), 2010.

IRECÊ, CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. *Regimento interno*. Irecê (BA), 2009.

KAKWANI, N. New global poverty counts. IN: *Poverty in focus*, September 2004, pp.9-11.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima*. Rio de Janeiro (RJ): IPEA, 1998 (Texto para Discussão n.596)

LOPES, E.A.A.; COSTA, J.E. *Territórios rurais e agricultura familiar no nordeste*. São Cristóvão (SE): Editora UFS, 2009.

LOUREIRO, V.R.; PINTO, J.N. A questão fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados*. v.19, nº 54, p. 77-98, 2005.

MALUF, R. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão sócio-produtiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. OPPA/CPDA/UFRRJ, *Produto 2 – Relatório final*, 2012.

MANDUCA, L. S.; SILVA, N. M. & ALMEIDA, F. T. *Atlas escolar: Terra Indígena São Marcos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

MARQUES, R.M. *Previdência Social: a nova legislação e as propostas de reforma de governo*. São Paulo (SP): FUNDAP, 1992 (Texto para Discussão n.4).

MEDEIROS, M.A *Trajetória do welfare state brasileiro: papel redistributivo das políticas sociais dos anos de 1930 aos anos 1990*. Brasília (DF): IPEA (Texto para Discussão, n.852), 2001.

MICHELOTTI, F.; ALVES, L.N.; ALVES, A.M.N. et al. *Diagnóstico socioeconômico e ambiental da agricultura familiar & plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do sudeste do Pará*. Marabá (PA), LASAT-MDS/SDT, 2006. 142p.

NASCIMENTO FILHO, H. R. do & NASCIMENTO, S. P. do. Terra Indígena Raposa Serra do Sol: uma experiência de capacitação em extensão rural. In: *Revista de Biologia Geral e Experimental*. Aracajú: UFSE, 2012.

NASCIMENTO FILHO, H. R. do; (coord. téc.). *Relatório Final: oficina de capacitação e desenvolvimento na Terra Indígena Raposa Serra do Sol*. Boa Vista: CIR/MDA, 2007.

OLIVEIRA FILHO, A.; COUTO FILHO, V.A. Desenvolvimento Territorial Rural na Bahia: uma Política Articulada. In: SOUZA LIMA, R.; PLEIN, C. (Org). *Interfaces e interações em segurança alimentar*. Francisco Beltrão (PR): Unioeste, 2006.

OLIVEIRA, C. L.; DAYRELL, C. A.; DANGELIS FILHO, J. S. Economias invisíveis e comunidades tradicionais no Norte de Minas Gerais. In GAWORA, D.; IDE, M.H.S.; BARBOSA, R.S. *Povos e comunidades tradicionais no Brasil*. Montes Claros: Editora Unimontes, 2011.

OLIVEIRA, M.C. et al. *Reorganização do espaço agrário de Arapiraca no contexto da fucicultura – 1980-1996*. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão (SE): NPGE/UFS, 2003.

OLIVEIRA, M.C.C. et al. Políticas de apoio à agricultura familiar e evolução do sistema agrário no sudeste do Pará. In: MOTA, D.M.; SCHMITZ, H.; VASCONCELOS, H.E.M. (Org.). *Agricultura familiar e abordagem sistêmica*. Aracaju: Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção-J. Andrade LTDA., 2005, v. , p. 317-343.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: 2005.

OROZCO, M., HUBERT, C. *La Focalización en el programa de desarrollo humano oportunidades de Mexico*. Washington DC: World Bank, Discussion Paper 0531, 2005.

PAZ, J.; GUSMAN, J.; MARTINEZ, J.; RODRIGUES, J. *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie Estudios Población y Desarrollo, número 53, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de desenvolvimento humano*, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento humano e IDH*. [20--]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

QUEIROZ, M. I. P. *Mandonismo local na vida política brasileira: da colônia à primeira república: ensaio de sociologia política*. São Paulo: IEB/USP, 1969.

RAWLING, L. A New Approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. *International Social Security* v.58, n.2-3, 2005.

REDDY, S. A capability-based approach to estimating global poverty. In: *Poverty in Focus*, September 2004, pp.6-8.

ROCHA, S. *A Evolução do programa bolsa família brasileiro: funcionamento e impactos sobre a pobreza*. Oxford: University of Oxford, Brazilian Studies Programme, Ocasional Paper 01-08, 2008.

RODRIGUES, E.S. *Mandioca: uma rede produtiva, alimentar e comercial com implicação sócio-econômica*. Monografia apresentada ao NUHER da UFRR, como requisito parcial para obtenção do grau de Especialização em Etnodesenvolvimento. Boa Vista: NUHER/UFRR, 2010.

ROSAR, D. B. & OLIVEIRA, E. P. *Relatório final de avaliação do capítulo indígena do plano nacional de educação no Estado de Roraima*. Boa Vista: Fundação Ajuri/UFRR, 2010.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Neoliberalismo, pobreza e desigualdades no terceiro mundo*. Buenos Aires: CIEPP, 1996.

SANTA CATARINA. Estudo de avaliação da metodologia utilizada pelo PRAPEM/ MICRO-BACIAS 2 junto às populações indígenas de Santa Catarina: *Relatório final*. Florianópolis, 2008.

SANTOS, P.E. O Território do Sertão Ocidental/SE: impasses e limites da gestão colegiada. *Relatório final do PIBIC*. CNPq/UFS. Aracaju, 2011.

SCHMITZ, H. Assistência técnica para a agricultura familiar. In: SIMÕES, A. *Coleta Amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém (PA): Ed. Alves, 2001, p. 61-87.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*. vol. 23, n. 01-02, p 99-117, 2004.

SEN, A. Elements of a theory of human rights. *Philosophy and public affairs* 234, pp.315-356.

SEN, A. Poor, relatively speaking. In: SEN, A. (org.). *Resources, values and development*. Oxford: Blackwell, 1984.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica* 44, pp.219-231.

SILVA, L.M.S. Uma experiência com a formação de jovens agricultores (as): a construção coletiva de um projeto educacional para a agricultura familiar, no sudeste paraense. *Encontro da sociedade brasileira de sistemas de produção*, 6., 2004, Aracaju, SE. *Anais...*. Aracaju, SE: SBSP, 2004. p. 01-11. CD-ROM.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho Institucional, impactos e possibilidades futuras*. IPEA (Texto para Discussão n.1424), 2009.

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico* 84. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1985.

STROPASOLAS, V. L. *O mundo rural no horizonte dos jovens*. Florianópolis: UFSC, 2006. 346 p.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama da migração dos municípios baianos em 1995-2000*. Salvador (BA): SEI, 2007.

TCIRSSM/COPING. Plano de etnodesenvolvimento do território Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos - PEI. *Programa Territórios da Cidadania - SDT/MDA*, novembro de 2010.

THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. *The many dimensions of poverty*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2008.

TOWNSEND, P. A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to professor Amartya Sen. *Oxford Economics Papers*, 37, 1985, pp.659-668.

\_\_\_\_\_. What is poverty? an historical perspective. UNDP: International Poverty Centre, *Poverty in Focus*, December 2006.

TURA, L.R. *Gritos do campo: reconhecimento político e exercícios de cidadania no Pará*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro (RJ): UFRJ/IFCS/PPGS, 1996. 146 p..

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (UFRRJ / CPDA). *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro (RJ), Maio de 2006.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se imagina*. 2 ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2003. 304 p.

VEIGA, J.E. *Cidades imaginárias*. Disponível em: [www.nead.gov.br/leiturarecomendada](http://www.nead.gov.br/leiturarecomendada)  
Acesso em: 29/11/2001.

WANDERLEY, M.N.B. *Globalização e desenvolvimento sustentável: dinâmicas sociais rurais no nordeste brasileiro*. São Paulo (SP): Polis/Campinas (SP): CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH-Unicamp, 2004.

WORLD BANK. Workshop on conditional cash transfer programs (CCTs): operational experiences. Washington DC, *Final Report*, 2003.

## ANEXO GERAL



### **Roteiro de entrevista a ser aplicado aos membros do Colegiado Territorial vinculados à Política de Desenvolvimento territorial**

#### **1 - Identificação do entrevistado:**

Nome:

1.2 Município:

1.3 Escolaridade:

1.4 Profissão:

1.5 Fones de contatos:

#### **2 - Identificação da instituição do entrevistado:**

2. Nome:

2.2 Função ou cargo que ocupa:

2.3 Há quanto tempo está vinculado à organização:

2.4 Quais as principais ações de sua organização:

2.5 Qual a abrangência das ações: ( ) município ( ) região ( ) estado ( ) país

2.6 Qual população ou segmento social é atendido por sua organização:

#### **3 - Em relação à constituição e funcionamento do Colegiado Territorial:**

3.1 Você é representante: ( ) sociedade civil ( ) governo

3.2 Função no Colegiado: ( ) delegado ( ) delegado e membro da coordenação

- 3.3 Há quanto tempo participa do Colegiado?
- 3.4 Como se dá o processo de escolha dos membros do Colegiado?
- 3.4 Como se deu o processo de sua escolha para o Colegiado?
- 3.5 Como o Colegiado está organizado?
- 3.6 O Colegiado faz um planejamento regular de suas atividades?
- 3.7 Quais as principais ações que são desenvolvidas no Território?
- 3.8 Como se dá a participação dos membros do Colegiado neste processo?
- 3.9 No Colegiado Territorial, há algum grupo ou organização que se destaca nas discussões ou tomada de decisão?
- 3.10 O que mudou na composição e no funcionamento do Colegiado Territorial com a implementação do PTC?
- 3.11 Que avaliação você faz das ações e gestão do Colegiado?

#### **4 - Sobre as populações pobres existentes nos territórios**

- 4.1 O Colegiado conhece a quantidade de pessoas pobres do território?
- 4.2 O Colegiado conhece as características dessas populações pobres?
- 4.3 O tema da pobreza faz parte da agenda de reuniões do Colegiado?
- 4.4 Durante o planejamento das atividades do Colegiado, a pobreza é contemplada nos programas e ações?
- 4.5 Se sim, de que forma esse tema é incorporado no plano das ações?
- 4.6 Como membro do Colegiado, você conhece os pobres de seu Território (quem são, onde moram, o que fazem etc.)?
- 4.7 Você avalia que a pobreza no Território diminuiu, aumentou ou está na mesma?



## 5 - Sobre as políticas públicas implementadas no território:

- 5.1 Quais são as políticas públicas de desenvolvimento rural mais importantes que existem no Território?
- 5.2 Quais dessas políticas públicas atendem a parcela pobre da população do Território?
- 5.3 Os programas de desenvolvimento territorial beneficiam a população rural pobre existente no Território?
- 5.4 Os critérios do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT adotados pelo Colegiado contemplam o tema da pobreza?
- 5.5 Você avalia que o Programa Território da Cidadania - PTC melhorou as condições de vida dos pobres rurais?
- 5.6 Na sua avaliação, quais são as principais deficiências do PRONAT e do PTC para atender a população pobre rural?
- 5.7 Na sua avaliação, o que deveria mudar nesses dois programas (PRONAT E PTC) para melhorar o atendimento aos pobres rurais?
- 5.8 Qual a articulação entre a política territorial e o Plano Brasil Sem Miséria? Como e para qual público vem sendo operadas as Bases de Serviço de Comercialização?
- 5.9 Quais ações e/ou projetos deveriam ser implantados prioritariamente para superar a pobreza no Território?
- 5.10 Mesmo que esses dois programas tenham deficiências, você avalia que eles devem continuar? Se sim, justifique sua posição:



## **Roteiro de entrevista a ser aplicado aos demais atores sociais presentes no Território**

### **1 - Identificação do entrevistado:**

Nome:

1.2 Município:

1.3 Escolaridade:

1.4 Profissão:

1.5 Fones de contatos:

### **2 - Identificação da instituição do entrevistado:**

2.1 Nome:

2.2 Função ou cargo que ocupa:

2.3 Há quanto tempo está vinculado à organização?

2.4 Quais as principais ações de sua organização?

2.5 Qual a abrangência das ações: ( ) município ( ) região ( ) estado ( ) país

2.6 Qual população ou segmento social é atendido por sua organização?

### **3-Sobre a população pobre existente no território:**

4.1 Você conhece a quantidade de pessoas pobres existente em seu Território?

4.2 Você conhece quem são os pobres, onde moram, o que fazem, etc.?

- 4.3 O tema da pobreza faz parte da agenda de trabalho de sua organização?
- 4.4 De que forma ele é contemplado pelos planos de ações?
- 4.5 Quais as principais ações de sua organização em termos de enfrentamento da pobreza rural?
- 4.6 Você avalia que a pobreza no Território diminuiu, aumentou ou está na mesma?

#### **4 - Em relação à Política de Desenvolvimento Territorial:**

- 4.1 Na sua avaliação quais são as políticas públicas mais importantes presentes nos Territórios visando o enfrentamento da pobreza?
- 4.2 Quais são as principais ações desenvolvidas por essas políticas?
- 4.3 Quais dessas políticas públicas atendem prioritariamente a parcela pobre da população do território? Conhece o Programa Brasil Sem Miséria?
- 4.4 Você conhece as políticas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC)?
- 4.5 Você sabe quais ações esses programas desenvolvem nos territórios?
- 4.6 Você avalia que os programas de desenvolvimento territorial beneficiam a população rural pobre existente no território?
- 4.7 Você avalia que o Programa Território da Cidadania - PTC melhorou as condições de vida dos pobres rurais?
- 4.8 Na sua avaliação, o que deveria mudar nas políticas de desenvolvimento territorial para melhorar o atendimento aos pobres rurais?
- 4.9 Quais ações e/ou projetos deveriam ser implantados prioritariamente para superar a pobreza no território?
- 4.10 Mesmo que essas políticas apresentem deficiências, você avalia que elas devem continuar. Se sim, justifique sua posição?



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote "A", Bloco "F" – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br)