



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS E DESENVOLVIMENTO RURAL
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA -
AMAZÔNIA ORIENTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRICULTURAS AMAZÔNICAS**

FLÁVIA NOGUEIRA DE CASTRO

**TERRITÓRIO DO SUDESTE PARAENSE: OS DILEMAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.**

**Belém
2010**

FLÁVIA NOGUEIRA DE CASTRO

**TERRITÓRIO DO SUDESTE PARAENSE: OS DILEMAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável. Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas. Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Pará. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental.
Área de concentração: Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável

Orientador Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simões.

**Belém
2010**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C355t Castro, Flávia Nogueira de Castro
Território do Sudeste Paraense: os dilemas na implementação dos Programas de Desenvolvimento Territorial. / Flávia Nogueira de Castro Castro. - 2010.
124 f. : il. color.
- Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Agriculturas Amazônicas (PPGAA), Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
Orientação: Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simões Simões
Coorientação: Prof. Dr. Gutemberg Armando Diniz Guerra.
1. Desenvolvimento Rural Sustentável. 2. Desenvolvimento Territorial. 3. Programas Territoriais. 4. Território. 5. Agricultura Familiar. I. Simões, Aquiles Vasconcelos Simões, *orient.* II. Título
-

CDD 630.275

FLÁVIA NOGUEIRA DE CASTRO

**TERRITÓRIO DO SUDESTE PARAENSE: OS DILEMAS NA
IMPLEMENTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.**

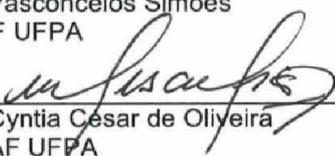
Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável. Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas. Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Pará. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental.
Área de concentração: Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador Prof. Dr. Aquiles Vasconcelos Simões.

Data da aprovação. Belém - PA: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Aquiles Vasconcelos Simões
Dr. NEAF UFPA



Myriam Cyntia Cesar de Oliveira
Dra. NEAF UFPA



Sonia Maria Simões Barbosa Magalhães Santos
Dra. NUMA UFPA

À minha família, minhas filhas Maria Clara e Marília. Aos meus pais Valdir e Maria pelo incentivo que sempre me deram. Aos meus irmãos e aos meus queridos amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, meus primeiros educadores e incentivadores, meus irmãos por me ensinar a compartilhar, ao meu companheiro pelo incentivo e aos meus amigos, os de hoje e os de antes.

À Universidade Federal do Pará, por possibilitar ao Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas formar profissionais comprometidos com a Agricultura Familiar e com as pessoas que produzem e compõem a múltipla e diversa Amazônia.

Aos professores do MAFDS pelo empenho, dedicação e paciência. Bem como, pelo cuidado, apoio e compreensão nos momentos de dificuldades e dúvidas nesta trajetória de aprendizado.

Ao meu orientador o prof. Aquiles Vasconcelos Simões por sua paciência, atenção e dedicação. Pelos muitos desafios lançados e construções/reconstrução deste documento, que foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Agradeço a cada um que direta ou indiretamente contribuiu para esse momento tão importante para mim e que me deixa tão feliz.

Obrigada a todos!

RESUMO

A abordagem territorial enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento rural sustentável é introduzida no Brasil no bojo das reformas estruturais do Estado, partindo da avaliação dos resultados obtidos com os programas anteriores para o desenvolvimento rural. É neste contexto que se cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, cuja ação se materializa na criação dos Territórios Rurais. Em 2003 é fundado o Território Rural do Sudeste Paraense, uma região onde a agricultura familiar se territorializa na disputa com o projeto desenvolvimentista dos Governos Militares, através da sua organização sindical e social, e que esse enfrentamento leva a formação de vários espaços públicos de debate acerca da aplicação das políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar. Neste contexto o trabalho estuda a interação entre os atores locais e os Programas Territoriais introduzidos nestes últimos anos. Pode-se notar que o princípio de conformação de um espaço único, que seria o Colegiado de Desenvolvimento Territorial, não consegue aglutinar os debates em torno das políticas públicas e nem ampliar a participação dos atores, havendo uma desarticulação dos espaços anteriores. E, como se trata de uma intervenção do Estado, a noção com a qual os atores locais trabalham é a de um território administrativo, inclusive o termo “território” foi introduzido ao vocabulário dos mesmos a partir da execução dos Programas Territoriais do Governo Federal.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Rural Sustentável; Desenvolvimento Territorial; Programas Territoriais; Território; Agricultura Familiar.

ABSTRACT

The hereby paper studies the interactions between the family farmer organizations and state interventions, whereof the Territorials Programs of the Government in the southeast region of the State of Pará. Since the 90's structural reforms were implemented promoting changes in the way the State and civil society relate to each other, privileging administrative decentralization and deconcentration that changed the way of promoting development. There is an evaluation that the preceding programs did not achieve their goals. This process is felt in many dimensions inside the rural environment, causing its individuals to go searching for new innovatives alternative referentials, giving to the concept of territory a new meaning, witch would explain the new social context and the role of space on development, resulting in state intervention proposals, such as the creation of Rural Development Ministry and the Territorial Development Secretary. In 2003, was created the Southeast Region of Pará Territory, a region where, because of their strong organizations, family farmers had established themselves going in the contra flow of the official project of the military government **that ruled Brazil for twenty years**. The people of Southeast of Pará, because of its historical conformation had its strategies on how to interact with official politics though pupil spaces of debate/discussion, and the Territorial Programs disarticulated this spaces in order to unify the discussions in a **single space named** CODETER. This unification, however, does not result in the qualification of the debate. Through these programs the local actors started to use the term "territorial" with a significance introduced by the State of administrative territory. It is possible to identify various territories, some constituted by the superposition of others, and the existence of contradictions between the newly constituted territories and a dispute for power between the social actors. Thereby, in Southeast of Pará dynamics and the rural social organizations actions, the state intervention though the Territorial Development Programs did not ensued in the empowerment of the democratical participation of the different social sectors and did not boost the debates over the territorial actions further then the rural environment.

Key-words: Rural Sustainable Development, Territorial Development, Territory, Family farmer.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Localização do Território do Sudeste Paraense no contexto da região Norte.....	63
Figura 2: Mapa de Localização dos Municípios do Território Rural do Sudeste do Pará.....	66
Figura 03: As instâncias de composição da CIAT.....	70
Figura 4: Instância de Gestão do Programa Territórios da Cidadania.....	75
Figura 5: Municípios que compõem o Território da Cidadania do Sudeste Para.....	76

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALPA - Aço Laminado do Pará

AMAT - Associação dos Municípios do Araguaia-Tocantins

ARACASU - Agência Regional de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará

ATES - Assistência Técnica, Social e Ambiental

B.B. - Banco do Brasil

CAMTEC - Câmara Técnica

CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEPASP - Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular

CG - Comissão de Gestão

CIAT - Comissão para a Implantação das Ações Territoriais

CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros

CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial

CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOCAT - Cooperativa Camponesa do Araguaia-Tocantins

COOPER - Cooperativa Mista dos Produtores Rurais da Região do Carajás

CORRENTÃO - Cooperativa dos Trabalhadores Agro-extrativistas de Nova Ipixuna

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CUT - Central Única dos Trabalhadores

CVRD - Companhia de Mineração Vale do Rio Doce

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará

FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FATA - Fundação Agrária do Tocantins

FECAP - Federação das Centrais de Associações do Estado do Pará

FECAT - Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará

FERA - Fórum das Entidades pela Reforma Agrária

FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Regional Sudeste do Pará

FETRAF - Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

FNO - Fundo Constitucional do Norte

GEBAM - Grupo Executivo de Terras do Baixo Amazonas

GERA - Grupo Estadual de Execução das Políticas Agrícolas para a Reforma Agrária

GETAT - Grupo Executivo de Terras do Araguaia / Tocantins

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LASAT - Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins

LEADER - Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério Social e de Combate a Fome

MEB - Movimento de Educação de Base

MIRAD - Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MME - Ministério de Minas e Energia

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento

ONG's - Organizações Não-Governamentais

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PGC - Programa Grande Carajás

PIB - Produto Interno Bruto

PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PO - Programação Orçamentária

PPIGRE - Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etinia

PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária

PROINF - Projetos de Infra-estrutura nos Territórios Rurais

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

PTDS - Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável

SAF - Secretaria de Agricultura Familiar

SAGRI - Secretaria de Agricultura do Estado do Pará

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas

SPDDH - Sociedade Paraense dos Direitos Humanos

STR - Sindicato dos Trabalhadores (as) Rurais

UFPA - Universidade Federal do Pará

UHT - Usina Hiderelétrica de Tucuruí

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. AS MUDANÇAS NO ESTADO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 E A ESCOLHA PELA ABORDAGEM TERRITORIAL.....	17
2. METODOLOGIA.....	23
3. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA REGIÃO SUDESTE DO PARÁ, A AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS ESPAÇOS PÚBLICOS DE DEBATE.....	28
O Contexto de Formação da Região Sudeste do Pará.....	28
Os espaços públicos de debates acerca da Agricultura Familiar e Reforma Agrária construídos na região Sudeste do Pará.....	39
4. A POLITICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	52
4.1. Antecedentes dos Programas Territoriais.....	52
4.2. Surge a Política de Desenvolvimento Rural através da Abordagem Territorial do Governo Federal.....	55
4.3. A Criação do Território Rural do Sudeste Paraense.....	62
4.4. O Programa de Territórios da Cidadania.....	73
5. OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SUDESTE PARAENSE.....	83
5.1. A criação do Território do Sudeste Paraense fortaleceu os espaços públicos de debate?.....	83
5.2. O que é “território” para os atores locais?.....	99
CONCLUSÕES	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

INTRODUÇÃO

Este trabalho surge a partir da implementação da Política de Desenvolvimento Rural do atual Governo Federal, tendo como paradigma metodológico a abordagem territorial. A escolha por esta abordagem está inserida nas mudanças que se processaram no Estado, principalmente na década de 1990, com as reformas estruturais e de ajuste econômico.

Neste período ocorrem transformações significativas nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural. A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) reflete uma retomada do debate acerca das políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento rural, mais especificamente da agricultura familiar, mas sob uma avaliação do modelo adotado na década de 1980 e de seus resultados. Este processo resulta na mudança dos referenciais das políticas de desenvolvimento rural.

Em 2003 é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) dentro do MDA, com a responsabilidade de introduzir a abordagem territorial na Política de Desenvolvimento Rural. Deste modo, são criados, através do Programa “Vida Digna no Campo”, os territórios rurais. Estes territórios seriam compostos por municípios que apresentassem características parecidas e possuíssem uma afinidade, mas principalmente, que tivessem uma predominância de agricultores familiares.

Com a criação dos territórios rurais, uma Comissão para a Implantação das Ações Territoriais (CIAT) deveria ser articulada com a participação da sociedade civil e do poder público, seguindo a lógica da descentralização das políticas públicas. Assim, todas as políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar deveriam ser discutidas neste espaço.

De acordo com Michelotti, Ribeiro, Florêncio (2006, p. 149 e 150), no Estado do Pará a primeira reunião oficial, coordenada pela SDT/MDA para a criação dos territórios ocorreu em setembro de 2003, momento em que “foram expostos os objetivos, as metas e a importância da participação do poder público municipal e da sociedade civil”. Ficou definido ainda nesta reunião que os municípios que comporiam o Território do Sudeste Paraense seriam aqueles “fortemente influenciados por atores ligados ao movimento sindical dos trabalhadores rurais com atuação nesta região”. Assim, o território ficou composto a princípio pelos seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Eldorado do Carajás,

Parauapebas, São Domingos do Araguaia e São João do Araguaia. Recentemente, foi solicitada pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), a inclusão de mais sete municípios, que foi homologado pela Casa Civil.

Apesar da existência de uma secretaria exclusiva para articulação e elaboração dos mecanismos de construção dos territórios, no que concerne aos limites geográficos, e de documentos oficiais apresentando os princípios e objetivos do desenvolvimento dos mesmos, ainda não se pode afirmar que há a compreensão e o entendimento por parte do conjunto dos atores envolvidos sobre a noção de território, este compreendido como o espaço de construção social, para a partir desta, pensar as estratégias de desenvolvimento deste espaço, pois Baré (1995, p. 106) afirma que

Uma política de desenvolvimento se define pelo que dizem as pessoas que fazem: trata-se, portanto, de um conjunto de interações complexas entre lugares de reflexão ou de decisão macroeconômica, burocracias e administração, grupos ou atores sociais.

Neste sentido, compreende-se que a política não existe sem as pessoas em interação, e Baré (1995, p. 111) discute que “uma descrição antropológica de política de desenvolvimento baseia-se no que contam os atores que gravitam em torno da ação pública e que estão ligadas no interior do que Victor Turner chamava de campo político”, haja vista que a política só se materializa na ação dos atores. E, acrescenta que não há o encerramento de uma política de desenvolvimento para em seguida se iniciar outra, uma política de desenvolvimento tem sua procedência em uma reflexão e decisão acerca do período anterior, ou seja, é uma construção histórica.

De tal modo, a política de desenvolvimento rural sustentável através da abordagem territorial está em construção no Sudeste Paraense, e seu funcionamento será diretamente implicado pela compreensão e entendimento que os atores envolvidos neste processo tem de como ocorreu e/ou vem ocorrendo a interação nos diversos espaços de debate coletivos, formalmente promovidos pela SDT/MDA e pelo movimento social e sindical no território, e informalmente, a partir do que os atores elabora a partir da lógica de um território.

Atualmente, se está vivenciando um processo de mudança na forma de atuação do Estado, no que alude tanto à mudança no quadro do debate sobre o desenvolvimento rural, apresentando o abandono de uma ação setorial com uma maior integração entre rural e

urbano, quanto nos instrumentos de promoção desse desenvolvimento, que passa a conferir ao território¹ um papel de destaque com a introdução da abordagem territorial.

Neste contexto, este trabalho tem por objetivo estudar, a partir da introdução dos Programas Territoriais do Governo Federal no Sudeste Paraense, a interação existente entre a intervenção do Estado e as formas de organização do setor da agricultura familiar nesta região a partir da compreensão dos atores locais.

Para tanto, o trabalho dividi-se em cinco capítulos, sendo que no primeiro capítulo se realizou uma revisão bibliográfica acerca das mudanças na relação do Estado com a sociedade civil a partir da década de 1990, como consequência das reformas estruturais no primeiro, e como este processo atinge as discussões acerca do desenvolvimento rural, levando a um debate acerca de novo paradigma metodológico, visando a promoção do desenvolvimento rural, que culmina com a escolha da abordagem territorial. O capítulo seguinte é referente a metodologia utilizada para a construção deste trabalho.

No terceiro capítulo procura-se responder ao objetivo específico de demonstrar o processo de territorialização da agricultura familiar na região do sudeste do Pará, se contrapondo a um modelo desenvolvimentista, cujas bases de exploração dos recursos naturais concentravam-se no extrativismo, mineração e grandes propriedades para a produção pecuária. Neste processo, os agricultores familiares forjam suas formas de organização para realizar a disputa por espaço, recursos naturais, investimentos e representação política, sendo que este processo leva a formação de vários espaços públicos de debate que contam com a participação do poder público e dos movimentos sociais.

O capítulo seguinte que corresponde ao segundo objetivo específico, pretende discorrer sobre a Política de Desenvolvimento Territorial, o contexto histórico de criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), está diretamente responsável pela execução de uma Política de Desenvolvimento Rural Sustentável com base na abordagem territorial. Esse processo culmina na criação do Território Rural do sudeste Paraense, que se converte em Território da Cidadania do sudeste Paraense em 2008. É também nesse capítulo que se objetiva demonstrar como os atores locais têm interagido com os programas territoriais, principalmente, no que se

¹ De certa forma a noção de espaço já vem sendo introduzida no debate a cerca do desenvolvimento ao se trabalhar com as noções de “desenvolvimento local”, “desenvolvimento endógeno”. Porém, a noção de território busca realizar a integração entre o local e o global, ou dito de outra forma, ser o espaço intermediário entre o município e o Estado.

refere a sua implementação, ou seja, discorrer sobre a política de desenvolvimento territorial, e os instrumentos do Estado responsáveis pela execução da política de desenvolvimento rural sustentável, com base na abordagem territorial.

E, por fim, no quinto capítulo se objetiva questionar se os programas territoriais levaram a um fortalecimento dos espaços públicos existentes no Território do Sudeste Paraense ou se promoveu a unificação dos diversos fóruns de discussão como preconiza as diretrizes dos programas, ampliando a discussão para além do setor rural. E ainda como os atores locais que estão envolvidos no processo de implementação dos programas territoriais compreendem o termo “território”, pois se acredita que esta noção foi introduzida no vocabulário destes atores a partir da intervenção do Estado. Desta forma, pretende-se responder a duas questões: a implementação dos programas de desenvolvimento territoriais no sudeste Paraense levou ao fortalecimento dos espaços públicos existentes neste território, e com qual noção de territórios os atores locais trabalham.

Este trabalho mais do que apontar possíveis caminhos para a interação/participação dos atores locais com os programas territoriais tem a aspiração de levantar uma série de questionamentos sobre como a implementação deste programas com vistas à promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável tem alterado e/ou influenciado a organização dos espaços públicos de debate e a interação entre os diversos setores sociais que compõem tal território.

1. AS MUDANÇAS NO ESTADO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 E A ESCOLHA PELA ABORDAGEM TERRITORIAL

A partir da década de 1990 vive-se um processo de mudança da relação do Estado com a sociedade civil no que se refere à execução das políticas públicas, pois há a implementação da matriz neoliberal, levando a um repensar na forma de aplicação dos recursos públicos nos setores sociais.

Esta década corresponde a um momento de mudanças mundiais com relação às políticas de promoção do desenvolvimento, pois se avaliava que os programas anteriores não haviam atingido as perspectivas esperadas. Assim, é neste período que há, de acordo com Favareto (2006, p. 124) um “realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento”.

De acordo com Paula (2005, p. 269) neste momento histórico, são iniciadas as reformas estruturais que visam a “diminuição” do Estado e “aumento” da sociedade civil atuante². Com a redemocratização de vários países latino-americanos na década de 1980, os governos eleitos passaram a incorporar a ideologia e as políticas neoliberais, seguindo os ajustes estruturais propostos pelo Consenso de Washington, encontro realizado na capital norte-americana em novembro de 1989, que padronizou a atuação dos governos que se seguiram na década de 1990³ (SILVA, 2006, p. 6). Segundo o autor isso se deu devido ao alto grau de endividamento destes países, resultado dos empréstimos internacionais facilitados entre o final da década de 1960 e 1970, durante os governos militares, e levou à subordinação política destes países aos ajustes estruturais neoliberais. Como observa Coelho (2000, p. 2)

No bojo destas mudanças, as demandas por reformas fazem crescer as discussões sobre a necessidade de reformas do Estado. Estas dizem respeito à necessidade de

² As reformas estruturais levam a mudanças no papel do Estado, que passa a exercer o papel de regulador das políticas públicas, institucionalizando diversos espaços públicos de debate para a execução das mesmas. Assim, são criados os Conselhos de Educação; Conselhos de Saúde; Conselhos de Meio Ambiente, entre outros.

³ As propostas de ajustes estruturais estão baseadas em dez pontos fundamentais, sendo “cortes nas despesas com políticas sociais e investimentos, com o objetivo de ‘equilibrar’ o orçamento estatal; prioridade nas despesas públicas ao pagamento de juros das dívidas externa e interna; reforma fiscal; flexibilização do mercado financeiro para a presença de bancos internacionais e eliminação de restrições ao fluxo de capital especulativo internacional; equiparação das moedas nacionais ao dólar; eliminação das restrições ao investimento estrangeiro; programa de privatizações; desregulamentação de atividades estratégicas (mineração, transporte, prospecção) e das relações trabalhistas (reforma); nova lei de patentes de acordo com as exigências internacionais” (SILVA, 2006:6).

efetivar a descentralização, de redefinir e ajustar a função do Estado à nova capacidade de influência e a sua de legitimação e estabilização. O novo padrão estatal foi estabelecido pela Grã-Bretanha de Margareth Thatcher e pelos Estados Unidos de Ronald Reagan (anos 1980).

Favareto (2006, p. 124) afirma que a descentralização das políticas e das atividades industriais, acompanhado de uma diminuição e redirecionamento da intervenção estatal, colaborariam para que se mudasse o padrão de investimento realizado pelo Estado, abandonando a ação setorial, promovendo as condições de investimento do setor privado.

No Brasil ocorre a confluência entre o processo de democratização e de implantação do projeto neoliberal. Assim, são realizadas as reformas estruturais, levando o Estado a um processo de descentralização e a desconcentração administrativa, passando a considerar os municípios como local privilegiado para a ação, ocorrendo à municipalização de várias políticas. Bonnal & Maluf (2009, p. 82) afirmam que

a descentralização envolveu a criação de espaços públicos ou arenas sociais nas quais a presença de novos atores (movimentos e organizações sociais), de fora do sistema político tradicional, ampliou o campo da política e contribuiu para redefinir as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Para Schneider (2004, p. 90) não se pode deixar de considerar que o quadro recente é balizado por um “processo de ampliação da interdependência nas relações sociais e econômicas em escala internacional”, conseqüências da globalização. O autor ainda afirma que outro elemento importante é a “reformulação da arquitetura política e institucional”, processo que vem ocorrendo desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados nacionais passam a perder seu papel hegemônico no desenvolvimento capitalista, devido a uma maior atuação das Organizações Não-Governamentais (ONG’s) e do poder econômico das empresas transnacionais, e que diante desse contexto necessitaram promover mudanças e readequações para não se enfraquecerem diante dos novos tempos.

Uma das saídas, experimentadas no período mais recente, é o reconhecimento da necessidade de estabelecer parcerias com os governos e instituições locais e valorizar a participação da sociedade civil na gestão de suas ações (SCHNEIDER, 2004, p. 91).

Esse processo de transformação vem recebendo, por parte de vários sociólogos, o conceito de reestruturação⁴. De acordo com Marsden (1993) apud Schneider (2004, p. 91 e 92) as transformações estruturais do capitalismo, a partir da década de 1970, principalmente nos “países de capitalismo desenvolvidos e que se internacionalizaram”, “seriam a expressão do recuo do regime fordista”, e para o autor a nova fase

seria caracterizada pela flexibilização dos processos produtivos, pela descentralização das unidades de produção e pela informalização das relações de trabalho, reduzindo-se substancialmente o papel do Estado e das instituições regulatórias.

Schneider (2004, p. 92) afirma que essa reestruturação pode ser sentida no mundo rural através de várias dimensões, tais como: i) abertura do mercado, que acelera as trocas comerciais e intensifica a competitividade, principalmente pela presença de poderosas cadeias agroalimentares; ii) aprofundamento do processo tecnológico, concomitantemente ao aumento de iniciativas que questionam um padrão dominante de produção; iii) processos de produção mais flexíveis e descentralizados levou a diluição das fronteiras setoriais e espaciais; iv) mudança de atuação do poder público e das instituições no meio rural, descentralização e aumento da participação/parceria da sociedade civil, e por fim; v) o uso sustentável dos recursos naturais deixa de ser um debate de minorias passando a ter um caráter de competitividade.

Para a compreensão desse processo de mudanças socioeconômicas no espaço rural se faz necessário discutir a definição de desenvolvimento rural e as perspectivas⁵ que vem se dando a partir do mesmo. Schneider (2004, p. 93) afirma que

Em face das transformações societárias que se operaram a partir do processo mais geral de reestruturação econômica e institucional que vem se aprofundando nos anos recentes, vários analistas passaram a preconizar a necessidade de repensar as abordagens analíticas e os enfoques que até então eram utilizados como referências teóricas para definir o desenvolvimento rural.

⁴ Entendido como um processo de transformação global, que pode ser observado mais claramente no setor industrial e se caracteriza pela influência crescente das tecnologias informadas pela microeletrônica e informática, bem como seus impactos sobre as formas de organização produtiva (novos processos de produção) e, conseqüentemente, sobre as relações de trabalho (Marsden et al, 1993; Marsden, Lowe, Whatmore, 1990), citado por Schneider (2004, p. 91).

⁵ Para mais informações buscar: SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, ano6, n. 11, p. 88-125, jan/jun.2004.

A discussão sobre desenvolvimento rural restaurou seu espaço nas discussões teóricas e analíticas, quanto aos seus efeitos normativos e institucionais, girando em torno de quatro elementos-chave fundamentais: “i) a erradicação da pobreza rural; ii) a questão do protagonismo dos atores e sua participação política; iii) o território como unidade de referência, e; iv) a preocupação central com a sustentabilidade ambiental” (SCHNEIDER, 2004, p. 93 e 94). Ainda de acordo com o autor, recentemente houve uma busca por novos referenciais alternativos e inovadores e que em uma tentativa de síntese e esboço, houve a necessidade de um deslocamento de enfoque.

No período recente, as várias tentativas de síntese e esboço de novos referenciais sempre acabam enfatizando a necessidade de se estabelecer deslocamentos de enfoque, que seja do produtor/agricultor para as redes de atores (*actor-network*), do setor agrícola (ou da agricultura) para o espaço rural alargado, das ações do tipo *blueprint* ou *top-down* para as de *bottom-up*, *grassroots*, *abajo-arriba*, entre outras (SCHNEIDER, 2004, p. 94).

Essa tendência tem sido mais forte no que se refere a noção de território, pois seria a unidade de referencia mais adequada para analisar esses processos de mudanças e reestruturação na sociedade e seus impactos locais.

Para Bonnal & Maluf (2009, p. 85 e 86) as políticas de desenvolvimento territorial em curso compõem o processo de reforma político-administrativa a partir da redemocratização do país, implementando ações de ordenamento territorial e desenvolvimento regional previstas na Constituição Federal de 1988. Para os autores outros fatores também influenciaram significativamente o redirecionamento das políticas públicas rurais e territoriais, sendo que

O primeiro deles foi a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, com a progressiva interação entre eles resultando numa força reivindicatória independente, com capacidade de negociação com o poder público. Ligado ao anterior menciona-se a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a elaboração de políticas públicas específicas, rompendo com o tradicional monopólio do poder político no campo pelas elites agrárias. Acrescenta-se a emergência de referenciais próprios para as agriculturas familiares e diversas identidades (povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, etc.), e a correspondente demanda de políticas diferenciadas. Por fim, a multiplicação de iniciativas coletivas realizadas pelos movimentos sociais, em articulação com ONG, fez com que algumas experiências se tornassem referências para a definição de políticas específicas (BONNAL e MALUF, 2009, p. 86).

Para Schneider & Tartaruga (2004, p. 100) a abordagem territorial surge como uma noção que explicaria o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento e que tem resultado em propostas concretas de intervenção estatal, como o programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais) na União Européia, do programa de empoderamento comunitário nos Estados Unidos, das mesas de concertação e dos sistemas locais de produção agrícola no Peru, da produção agroecológica de frutas no Chile e, do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no Brasil, passando o território a ser considerado a “unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal”.

Durante toda a década de 1990, como conseqüências do enraizamento do debate acerca do desenvolvimento sustentável e uma maior participação da sociedade civil nos processos de reivindicações e proposições, vão ocorrer mudanças nas políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável, sendo em grande parte impulsionadas pelas Agências Multilaterais em face aos resultados de pesquisas e discussões acerca da nova ruralidade. É nesta conjuntura que a abordagem territorial é introduzida como um mecanismo de promoção do desenvolvimento rural por dispor dos instrumentos necessários a compreensão das relações entre o rural e urbano, extrapolando as fronteiras do rural, efetivando-se na região.

Para Bonnal & Maluf (2009, p. 72) tanto a valorização da agricultura familiar quanto o enfoque nos territórios estão implícitos nas retóricas “não-produtivistas”, se contrapondo ao vocabulário e discurso hegemônico do agronegócio. Como retórica não-produtivista destaca-se as questões ligadas à “equidade social e sustentabilidade ambiental envolvida nas atividades agrícolas, ao mesmo tempo em que atualizam os olhares sobre a atividade agrícola e o mundo rural”, entre os quais se pode citar “as questões de gênero e geracionais, a soberania e segurança alimentar, os modelos agroecológicos, a problemática amazônicas e as questões identitárias relativas aos povos indígenas e as comunidades rurais negras quilombolas”. A emergência deste debate leva a formulação de políticas públicas direcionadas aos setores sociais, sendo que a aplicação das mesmas pode permitir o surgimento de inovações relevantes. Segundo os autores, o Brasil não ficou imune as estas mudanças e passou a adotar esse modelo de políticas públicas, introduzindo ou dando maior importância ao enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar e a perspectiva territorial em seus programas públicos.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁶ do Brasil em 1999, servirá de marco, neste trabalho, para a introdução da abordagem territorial, pois compete a ele a realização da reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Dispondo em sua estrutura institucional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Na região sudeste do estado do Pará, na segunda metade da década de 1990, tem-se de modo mais intenso a presença das ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com a regularização fundiária das áreas ocupadas, criação de Projetos de Assentamento, implementação de linhas de crédito específicas à agricultura familiar, Programas de Assistência Técnica e Extensão Rural, e elaboração de Projetos de Educação do Campo.

Para Assis; Halmenschlager; Oliveira (2009, p. 171) é nesse período que ocorrem na região sudeste do Pará mudanças nas “*dinâmicas territoriais*”, tendo relação com a “implementação, pelo governo federal, das políticas públicas voltadas à proteção do ambiente e, principalmente, ao apoio da agricultura familiar”, sobretudo os programas de Reforma Agrária e fortalecimento da agricultura familiar, afirmando que

essas políticas tem sido fundamentais para a dinâmica regional à medida que têm provocado alterações significativas: na infra-estrutura existente (estradas, energia, estruturas de beneficiamento e comercialização, entre outros); no aspecto produtivo; no acesso a serviços como educação, assistência técnica e previdência; na qualidade de vida das famílias, principalmente nas condições de moradia; na distribuição do território regional, com o aumento da área ocupada pela agricultura familiar; e na configuração da estrutura organizacional da agricultura familiar regional (ASSIS; HALMENSCHLAGER; OLIVEIRA 2009, p. 171 e 172).

Com o governo Lula haverá uma “retomada da retórica do desenvolvimento”, com uma perspectiva de promoção do desenvolvimento territorial. É a partir da década 2000 que a abordagem territorial passa a fazer parte das políticas públicas e ações governamentais, via vários programas públicos de âmbito nacional, de acordo com Bonnal & Maluf (2009, p. 86). Neste período a abordagem territorial ganha destaque enquanto mecanismo de promoção do desenvolvimento rural sustentável, cujos programas e ações estão vinculados, principalmente,

⁶ O MDA foi criado em 25 de novembro de 1999 pela medida provisória nº 1.911-12 e sua última estrutura regimental foi definida pelo decreto nº 5.033 de 5 de abril de 2004.

a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) criada em 2003, instância do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

2. METODOLOGIA

Para Minayo (2007, p. 14) entende-se por metodologia “o caminho do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade”, sendo que, para a autora, a metodologia é composta pela teoria da abordagem (método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade).

Este trabalho está inserido no campo das Ciências Sociais que, de acordo com Minayo (2007, p. 13) “é intrínseca e extrinsecamente ideológico”, pois todas as ciências, em particular as sociais, passam por interesses e visões de mundo historicamente criadas, tendo claro que suas contribuições podem ultrapassar as intenções de seus próprios autores. Para a mesma autora a visão de mundo implica no processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados obtidos e sua aplicação, ou seja, “a relação de interesse deve ser compreendida como critério de realidade e busca de objetivação”. Aqui se tem o cuidado de esclarecer que um objeto de pesquisa trata-se de um recorte, pois nenhuma pesquisa, por maior e mais aprofundada que seja, é capaz de conter a totalidade da vida social, devido ao seu dinamismo e complexidade (MINAYO, 2007, p. 14).

A pesquisa para Minayo (2007, p. 16) é a atividade básica na ciência para a construção do conhecimento, pois indaga e constrói a realidade e “nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido um problema da vida prática”.

O objetivo geral desse trabalho baseia-se no estudo, a partir da introdução dos Programas Territoriais do Governo Federal no sudeste Paraense, como a intervenção do Estado tem interagido com as formas de organização do setor da agricultura familiar nesta região.

Assim, se fez imprescindível a descrição histórica para demonstrar o processo de territorialização da agricultura familiar na região sudeste do Pará e da criação Território do Sudeste Paraense. Da mesma forma, foi necessária conhecer o quadro normativo dos programas e a forma como vem sendo implementado neste território, discorrendo sobre os Programas de Desenvolvimento Territorial e os instrumentos do Estado responsáveis pela implementação de uma política de desenvolvimento rural sustentável com base na abordagem territorial.

Neste contexto, este trabalho se constituirá em uma pesquisa qualitativa que, como descreve Minayo (2007, p. 21), é aquela que “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”, estando ligada ao universo da produção humana, ou seja, a partir das relações, das representações, das intencionalidades.

Para Oliveira (2008, p. 37), a pesquisa qualitativa ou a abordagem qualitativa trata-se de “um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização detalhada de métodos e técnicas para a compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação”, sendo necessária para a sua realização estudos da literatura relacionada ao tema, aplicação de questionários, realização de entrevistas e análise de dados, observações que deverão se apresentadas de forma descritiva.

A escolha do local e a definição do objeto

A pesquisa apresentada neste trabalho foi realizada no atual Território da Cidadania do Sudeste Paraense, criado em 2008, que é composto por quatorze municípios situado na mesorregião do Sudeste do Pará: Marabá, Eldorado do Carajás, Curionópolis, Canaã do Carajás, Parauapebas, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, Piçarra, Palestina do Pará, Brejo Grande do Araguaia e Bom Jesus do Tocantins.

O interesse pela região é justificado pela vivência da pesquisadora, que trabalhou na região por cinco anos na prestação de Assistência Técnica aos assentados de Reforma Agrária, convivendo com os espaços públicos de debate e as mudanças que foram se processando no último período.

Até a escolha final do tema ocorreram diversas mudanças. Primeiro se cogitou a possibilidade de verificar a influência das políticas públicas no fortalecimento de um projeto de desenvolvimento da agricultura familiar na referida região. Porém, como hoje todas essas políticas que visam o desenvolvimento rural sustentável têm sua implantação através abordagem territorial, optou-se pelo estudo dos programas territoriais no Território do Sudeste Paraense.

Contudo, havia a necessidade de delimitar o objeto de estudo. Inicialmente, cogitou-se a possibilidade de avaliar duas ações territoriais, objetivando analisar se os atores locais reinterpretavam as ações para a sua execução, e a partir de que debate as adequações/adaptações a realidade da região eram realizadas. No entanto, após conversar com

o Presidente e com a Secretária do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) notou-se que havia uma dificuldade de funcionamento do próprio colegiado, principalmente no acompanhamento das ações no território.

Assim, neste contexto de implantação dos programas de desenvolvimento territorial em uma região como o Sudeste do Pará, cuja formação histórica da agricultura familiar ocorre na luta pela Reforma Agrária e políticas de fortalecimento deste setor, que no enfrentamento com os projetos de desenvolvimentos oficiais do Governo Federal, levou a constituição de vários espaços públicos de discussão acerca da execução das políticas públicas voltadas à Reforma Agrária e agricultura familiar, que permite um processo rico de aprendizado coletivo. Desta forma, definiu-se estudar como vinha ocorrendo a interação dos atores locais com os programas territoriais que vêm sendo implementados na região desde a criação do Território Rural do Sudeste Paraense.

Os Procedimentos da Pesquisa

A pesquisa foi realizada em cinco fases, a saber: a) levantamento de dados secundários acerca da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, que vem sendo implementada através dos Programas Territoriais no Território do Sudeste Paraense; b) visita ao território para entrevistas exploratórias, a fim de testar o objeto de estudo, e identificar os atores locais, ou seja, os representantes da sociedade civil e poder público que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial; c) preparação dos instrumentos de coleta de dados de campo para aplicação junto aos atores locais; d) entrevistas; e) sistematização e análise dos dados, e redação do relatório de pesquisa.

Para proceder ao levantamento dos dados e informações foi realizada uma pesquisa documental que Severino (2007, p. 122) define como sendo a utilização de “fontes de documentos no sentido amplo”. Deste modo, foram utilizados documentos oficiais sobre os Programas de Desenvolvimento Territorial, foi realizado um estudo de relatórios e Atas das Plenárias do CODETER, matrizes das ações territoriais do Programa Território da Cidadania, Documentos Institucionais do MDA/SDT, folhetos de promoção das ações do MDA, e dados disponíveis nos sites oficiais do MDA/SDT, principalmente no Sistema de Informação dos Territórios, e Territórios da Cidadania, pois para o autor a internet “tornou-se uma indispensável fonte de pesquisa para os diversos campos de conhecimento”.

A pesquisa bibliográfica teve como finalidade entrar em contato com o tema delimitado para a pesquisa através de obras, artigos e/ou documentos científicos, aprofundando-o. Oliveira (2008, p. 69) afirma que a pesquisa bibliográfica “é uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, enciclopédias, periódicos, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos”.

Com as leituras e aprofundamento do tema houve a necessidade de realizar entrevistas exploratórias com informantes-chaves, mais especificamente com o Presidente e com a Secretária do CODETER, objetivando entrar em contato com o processo de implementação dos Programas de Desenvolvimento Territoriais no Sudeste Paraense, através das ações da SDT/MDA e, recentemente através do Programa Território da Cidadania, assim como realizar o levantamento dos componentes do Núcleo Diretivo, identificando os atores locais a serem entrevistados. Estas entrevistas foram fundamentais para a definição do objeto de pesquisa, pois a partir das informações obtidas, detectou-se a necessidade de se proceder a adequações do mesmo.

Estas duas fases da pesquisa colaboraram para definir a estrutura do documento final e na preparação das entrevistas semi-estruturadas destinadas a coleta de dados de campo junto aos atores locais, pois estas foram organizadas a partir do acúmulo das informações obtidas. Para Moura, Ferreira e Paine (1998, p.80)

A entrevista consiste numa técnica de coleta de dados que supõe o contato face a face entre as pessoas que pede e a que fornece as informações, e geral sobre si próprio, muito embora tais informações possam se referir as outras pessoas e eventos relevantes.

Pesquisa de campo é definida por Severino (2007, p. 123) como “a coleta de dados feita nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo assim diretamente observados, sem intervenção ou manuseio por parte do pesquisador”. Sua realização se deu através de entrevistas estruturadas como instrumentos de pesquisas, sendo que foi elaborado um roteiro com perguntas norteadoras. Oliveira (2008, p. 86) ressalva que para que a entrevista seja bem utilizada é fundamental que o entrevistador (a) não interfira nas respostas dos entrevistados (as), limitando-se a ouvir e gravar a fala dele.

As entrevistas foram realizadas com dois tipos de amostras propositadamente definidas. Os informantes-chaves que correspondiam a pessoas que participaram de todo processo de formação dos espaços públicos de debate e das transformações que ocorreram na execução

das políticas públicas com a introdução da abordagem territorial, sendo fundamentais para a descrição histórica deste processo.

E o outro é um grupo diretivo, sendo relativo aos membros do Núcleo Diretivo do CODETER, composto por representantes institucionais, que serão chamados de atores locais. São indivíduos escolhidos por instituições dos movimentos sociais e do poder público para compor este espaço. A escolha por este grupo está relacionada ao fato deles serem os executores no território dos programas territoriais, responsáveis por animar o funcionamento desse novo espaço público de debate, que tem por objetivo unificar todos os demais existentes. Além de cumprirem uma função de intermediários, principalmente os movimentos sociais, entre as políticas nacionais de desenvolvimento rural e as famílias assentadas que constituem sua base social.

Durante o trabalho de campo foi possível a participação em uma reunião do ND do CODETER, que permitiu realizar observações quanto ao funcionamento deste espaço, a participação dos atores e a relação estabelecida com a SDT através do membro da Delegacia Estadual do MDA responsável pela articulação dos territórios.

Da mesma forma houve a participação na Oficina de Capacitação dos CMDRS, promovido pelo CEDRS em Marabá, com a finalidade de apresentar as alterações que ocorreram na Regulamentação e Funcionamento destes conselhos, para que estas mudanças sejam realizadas nos municípios. Este momento se constituiu em uma observação importante quanto ao funcionamento dos conselhos nos municípios e como os atores locais os relacionam a política de desenvolvimento rural através dos programas de desenvolvimento territorial.

Outro momento interessante se refere ao Seminário do Colegiado do CODETER, cuja finalidade era a discussão em torno das Matrizes de Ações de 2009, visando identificar quais as ações que estavam previstas e as que haviam sido executadas.

Para atingir o objetivo deste trabalho também se utilizou de pesquisa descritiva que para Oliveira (2008, p. 67 e 68) é aquela que narra os fatos, aquela que se preocupa em descobrir e observar fenômenos, buscando descrevê-los e interpretá-los. Porém, por abordar fenômenos de forma ampla, requer habilidade do pesquisador.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, com amostras intencionais, sendo que Moura, Ferreira e Paine (1998; p.58 e 59) ensinam que neste tipo de pesquisa a preocupação maior não é com a generalização dos resultados obtidos em uma amostra, mas sim com a descrição, compreensão e interpretação dos fenômenos observados dentro de um grupo específico.

6. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA REGIÃO SUDESTE DO PARÁ, A AGRICULTURA FAMILIAR E SEUS ESPAÇOS PÚBLICOS DE DEBATE.

O sudeste do estado do Pará é uma região forjada na exploração dos recursos naturais, que vai dar origem a uma intensa disputa pela terra entre agricultores familiares e latifundiários, representando a disputa entre dois projetos políticos distintos, que se converte em um rico processo de organização destes setores antagônicos e enfrentamento com o poder público, levando a formação de espaços públicos de debate entre as organizações dos agricultores familiares e o poder público acerca das políticas públicas ligadas a reforma agrária e agricultura familiar.

Assim, este capítulo se inscreve na perspectiva de demonstrar a formação desta região historicamente, explanando como os modelos de desenvolvimento traçados para a região vão influenciar na formação de uma agricultura familiar expressiva e como os conflitos em torno da disputa pela terra levaram a formação de espaços públicos de debates entre esta categoria e o poder público pelo atendimento a suas demandas, neste ponto o trabalho se baseara, quase que exclusivamente, na obra de Intini (2004). E, como a abordagem territorial passa a compor este cenário.

3.1. O contexto de formação da região sudeste do Pará.

A região sudeste do estado do Pará, onde se localiza o Território do Sudeste Paraense, vem ao longo de sua trajetória de ocupação passando por diversas fases de exploração dos recursos naturais, fortemente influenciados por planos e projetos econômicos, resultado de modelos de desenvolvimento traçado para a região.

Esta região, antes da chegada das primeiras frentes pioneiras, era habitada por populações indígenas. Foi através dos cursos hidrográficos que os primeiros mercadores, extrativistas e coletores de ervas e especiarias vão chegar a região no final do século XVII (REYNAL et al, 1995, apud INTINI, 2004, p. 69). É ao final do século XIX que os primeiros núcleos de migrantes são formados (IANNI, 1978 apud INTINI, 2004, p. 70). O autor afirma que, até o final da década de 1960, a economia era dominada pelo extrativismo vegetal do

caucho, plantas medicinais e da Castanha-do-Brasil (*Bertholletia excelsa*), e pelo extrativismo mineral.

A extração do caucho e a coleta da Castanha-do-Brasil são exemplos de como a exploração dos recursos naturais e, conseqüentemente, da terra acelerou o processo de ocupação da região, realizada por homens e mulheres que vinham trabalhar na extração desses produtos, sendo comum a esses dois períodos o sistema de aviamento. Para a exploração destes produtos era necessário o domínio de extensas áreas, o que acaba motivando o surgimento dos conflitos, como relata o documento do IICA,

A ocupação econômica da região ampliava-se com crescentes conflitos. A atividade de coleta do caucho, do látex da seringueira e da balata exigia o domínio sobre porções territoriais cada vez maiores (IICA, 2000, p. 7).

A relação no sistema de aviamento era semelhante quando se tratava da exploração da Castanha, havendo um agravante: as áreas da União vão ser entregues numa época aos representantes das oligarquias locais mediante foro, e que mais tarde serão áreas de disputa entre as oligarquias e os agricultores familiares, como destaca Hébette (2004, p. 82):

Após a queda do preço da borracha, apareceu o trabalho nos castanhais nativos onde persistiu o sistema de aviamento. O estado do Pará cedeu a exploração de seus castanhais do Tocantins a alguns comerciantes: aforou-os por 30, 60, 90 anos. Esses foreiros acabaram considerando-se verdadeiros proprietários.

Trata-se de uma região de fronteira que, para Loureiro (2009, p. 95), pode ser melhor compreendida se analisada a partir de dois momentos distintos: “o primeiro abrangendo os anos 1970 e 1980 e o segundo dos anos 1990 aos dias atuais”, pois apesar da persistência de algumas características, cada período possui suas especificidades que os destacam.

Na década de 1970 o Brasil vivia sob um regime autoritário, que implementava uma política desenvolvimentista, cujo eixo principal estava baseado no crescimento econômico, e conseqüentemente, para o campo no crescimento da produção agrícola. Segundo Loureiro (1992, p. 64), o período que se estende da segunda metade dos anos 1960 em diante se caracteriza pela inserção vigorosa da economia nacional ao mercado mundial e, internamente no país, pela expansão da indústria e modernização tecnológica da agricultura, passando ao largo da esperada democratização da estrutura fundiária. Para isso, a Amazônia não poderia permanecer como uma ilha isolada da economia nacional, pela sua extensão territorial (mais

da metade do território nacional) e pela abundância de recursos naturais, que sem dúvida atrairiam novos e promissores investimentos estrangeiros e nacionais.

Guanziroli et al (s/d, p. 34) vão afirmar que, sob determinado aspectos, alguns autores consideram que na década de 1970 o processo de modernização agrícola vai substituir o crescimento extensivo (pela incorporação de terra e mão-de-obra). Porém, além deste processo não ser homogêneo em todo o território nacional, leva a expulsão de agricultores familiares⁷ do campo. Na década de 1980 há um aprofundamento deste processo através da integração da agricultura com capitais industrial, comercial e financeiro, criando um quadro onde a reforma agrária passa a ser vista como economicamente sem sentido, haja vista que para a agricultura ser competitiva seria necessário a adoção de um “pacote” tecnológico e uma área relativamente grande, restando aos camponeses atender a nichos de mercado ou a integração à indústria. Abramovay (1997, p. 19) dá a dimensão do descrédito da agricultura familiar e da reforma agrária ao expor que na

comunidade acadêmica vigorava (...) a idéia de que o corolário social de desenvolvimento capitalista na agricultura são unidades produtivas de grande extensão territorial e apoiados fundamentalmente no trabalho assalariado.

Na Amazônia, o processo de migração e alargamento das fronteiras agrícolas vem ocorrendo desde os anos de 1960, muito mais sob uma lógica de frentes de expansão, sendo mais acentuado a partir da década de 1970, bastante influenciadas pelas políticas públicas de ocupação da fronteira, o avanço do capital nacional e/ou as ações governamentais de colonização (LOUREIRO, 2009, p. 97). Para Michelotti; Ribeiro; Florêncio (2006, p. 153) há uma ruptura nas formas de ocupação da região do sudeste paraense e da Amazônia como um todo entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, haja vista que nesse período se tem uma série de políticas governamentais que estimulam a migração para a região. A expansão da fronteira agrícola em direção ao norte, para onde se destinaram em parte as famílias do sul, assim como as nordestinas, fez parte de uma estratégia geopolítica nacional (HEBETTE & ACEVEDO et al, apud CASTRO, 2004, p. 49).

⁷ Neste trabalho fez-se a opção pela categoria Agricultura Familiar, entendendo-a como uma categoria que aglutina os representantes políticos dos agricultores e os demais atores na elaboração de princípios norteadores das políticas públicas, não sendo uma categoria homogênea (NEVES, 2002, p.135). Este termo abrange os camponeses, pequenos produtores, arrendatários, meeiros, parceiros, colonos, assentados rurais, trabalhadores sem-terra, onde “se legitima por um sistema de atitudes que lhe está associada, que denota a inserção num projeto de mudança da posição política” (NEVES, 2002, p. 137).

As conseqüências sociais do processo de modernização da agricultura, principalmente a expulsão dos agricultores familiares de suas áreas, diante de um cenário político internacional de polarização entre o bloco capitalista e o bloco socialista, vão levar o Estado a uma política de colonização na Amazônia, especialmente ao longo da rodovia Transamazônica, sob o discurso da integração nacional. Entretanto, para estes espaços não foi estimulada a migração apenas dos agricultores familiares.

Em 1966 foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e o Banco da Amazônia (BASA) que, através da política de incentivos fiscais destinados ao financiamento de grandes projetos agropecuários, possibilitou ao setor financeiro (p.ex. Bradesco e Bamerindus) e grandes empresas transnacionais a aquisição de extensas áreas de terra na Amazônia. Estes incentivos fiscais eram parte das ações do governo federal, que na década de 1970 fomentou as empresas agropecuárias no desenvolvimento de atividades de mineração e agroexportadoras como a pecuária de corte e a extração de madeira. Em 1971, foi criado o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), composto por linhas de crédito destinadas às empresas agropecuárias e grandes proprietários⁸.

De acordo com Intini (2004, p. 73) essas ações do governo federal transformam a terra em mercadoria, afirmando que “essa privatização da terra apoiada pelo Estado tem como maior símbolo o ‘título’ ou a ‘escritura’ da terra, que garante o domínio jurídico”, se sobrepondo a posse ou ocupação, o que pelo descaso do Estado, favorece a ação dos grileiros, que “legalizam” extensas áreas de terras expropriando posseiros, ribeirinhos e indígenas.

No início da abertura da Transamazônica, começo da década de 1970, se efetiva a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁹ que teria como atribuição o assentamento das famílias migrantes, dentro dos moldes de reforma agrária, possibilitando às famílias o acesso à terra, à saúde, à educação, ao crédito, estradas e assistência técnica. No entanto, segundo Hébette (2004, p. 76 e 77), o Instituto era para colonização e reforma agrária, inferindo uma compreensão de que não existia diferença entre

⁸ Para aprofundamento sobre o tema ver Hébette (2004).

⁹ A partir de 1970, o governo federal criou o INCRA e ao mesmo tempo vários programas especiais de desenvolvimento regional. Entre eles: Programa de Integração Nacional - PIN (1970); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (1971); Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972); Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA (1974); Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974), LOUREIRO (1992).

colonizar e fazer reforma agrária. Só realizou colonização, pois a atuação esteve centrada apenas no assentamento das famílias aos lotes de terra, sem a implantação de infraestruturas sociais e de produção.

Assim, na década de 1970 a região vive um intenso fluxo migratório, estimulado pela abertura da rodovia Transamazônica e a construção da Hidrelétrica de Tucuruí (UHE). Já na década de 1980 é inaugurado oficialmente o Programa Grande Carajás (PGC), que em nível regional foi útil, segundo Hall (1991, p.115), para transformar a paisagem econômica e social, atraindo, como um ímã, contingentes populacionais. Trouxe para a porção oriental da Amazônia milhares de operários da construção civil em busca de empregos, garimpeiros à cata de riquezas, agricultores familiares à procura de terras e um sem número de outros indivíduos querendo ocupação. O mesmo autor coloca que “a crise agrária na Amazônia brasileira colocou os pequenos agricultores¹⁰ em situação cada vez mais precária”, pois as estratégias de desenvolvimento pensadas para a região não visavam à pequena produção, marginalizando-a.

Outro acontecimento que atraiu milhares de pessoas para a região foi a descoberta do garimpo de Serra Pelada, final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Estas famílias vieram com a perspectiva de enriquecerem e, quando o garimpo fechou não tinham condições ou não quiseram voltar para as suas regiões de origem.

Para Intini (2004, p. 77) a maioria das famílias que se dirigia à região possuía origem camponesa, eram “lavradores, meeiros, arrendatários, parceiros, expulsos (ou não) dos mais diversos estados de origem”, que se adentravam nos castanhais, em busca de novas áreas. Ainda de acordo com o autor, os castanhais não ocupados pelos posseiros passaram a ser transformados em extensas áreas de pastagem, através de incentivos governamentais, servindo como medida de prevenção a novas ocupações, significando uma mudança significativa na disputa pelos recursos naturais.

É neste contexto que vai se formar a agricultura familiar na região do sudeste paraense, marcado pelo conflito na disputa pela terra, pelos recursos naturais e por possibilidade de viver e trabalhar. Para Assis; Halmenschlager; Oliveira (2009, p. 170) os ciclos econômicos pela qual a região sudeste do Pará passou, foram fundamentais “no processo de ocupação e na formação da estrutura fundiária da região”.

¹⁰ Categoria utilizada pelo autor.

A história de ocupação e de luta pela terra nesta região vai caracterizá-la enquanto um espaço de disputa entre dois projetos de desenvolvimento: um, o “oficial”, desenvolvimentista, e voltado no campo à “modernização conservadora”, centrando suas bases na grande propriedade com incentivos fiscais, e por outro o dos posseiros e colonos que reivindicavam a execução da reforma agrária e a de políticas e ações que garantissem a terra e a sua permanência na mesma.

Hurtienne (1999, p. 83) afirma que “essa disputa acirrada influenciou na formação de uma forte organização social camponesa, baseada, sobretudo, na ação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais”, assim como a criação de uma série de instituições não governamentais em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar. Neste contexto Wambergue apud Leroy (2000, p. 10) afirma que, a partir da segunda metade da década de 1970, os agricultores começam a sair “de trás dos paus” para um “processo de conquista e consolidação de organizações e práticas democráticas na chamada sociedade civil” (GRZYBOWSKI apud LEROY, 2000, p.10). Intini (2004, p. 77) acrescenta afirmando que “sob os auspícios da redemocratização do país” os movimentos sociais se organizam, destacadamente os sindicatos, com o apoio da Igreja Católica e outras entidades de apoio e assessoria que se voltam à luta pela terra consolidando-a. Assim, se acirram os conflitos entre os agricultores familiares e os fazendeiros, latifundiários e donos de castanhais, resultando, inclusive, na morte de dezenas de trabalhadores rurais e lideranças sindicais.

Os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's) nasceram ao longo da Transamazônica sob a iniciativa e o controle do INCRA: “São João do Araguaia em 1974, Itupiranga em 1979, Jacundá e Marabá em 1980” (HEBETTE apud LEROY, 2000, p. 13). Entretanto, apesar da atuação da ditadura militar, o Movimento de Educação de Base (MEB) mantinha sua atuação em Marabá, constituindo-se em espaço de formação política de várias lideranças, mesmo atuando prioritariamente na zona urbana. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) é fundada em 1975, em Goiânia, instalando-se em Marabá logo no ano seguinte. Poletto apud Leroy (2000, p. 11) afirma que para a CPT “a luta pela reforma agrária, é vista como um passo indispensável para a transformação da sociedade brasileira”.

Em 1981 é criado o Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular (CEPASP), que passou a questionar o Projeto Carajás, lutando pela terra e pela “estabilização

dos posseiros e com o meio ambiente”¹¹ (LEROY, 2000, p.12). Leroy relata ainda que quando é realizado o Tribunal da Terra, em 1986, em Belém, onde todo o conflito e a crueldade na luta pela terra na região são apresentados para o restante da sociedade, há a reivindicação para que se instale em Marabá a Sociedade Paraense dos Direitos Humanos (SPDDH), o que ocorreu no mesmo ano.

Enquanto os agricultores familiares se organizam na região, o governo militar no início da década de 80, com o agravamento dos conflitos provenientes da luta pela terra no Estado do Pará, cria o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e os Grupos Executivos de Terras do Araguaia / Tocantins (GETAT), e do Baixo Amazonas (GEBAM).

Nacionalmente, com a abertura democrática, a década de 1980 é riquíssima no campo político, pois se vive a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a conquista da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) pela esquerda dando-lhe um novo caráter de ação¹², a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e o Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

O Brasil vive uma efervescência política. Os movimentos sindicais e sociais vão às ruas e se organizam em torno de suas reivindicações. Os “posseiros”, “arrendatários”, “seringueiros”, “sem-terra” e demais categorias marginalizadas do campo, neste momento estão em luta pela reforma agrária, pela posse e direito de uso das áreas ocupadas.

Neste contexto de luta e como fruto da formação política e apoio destas entidades, de acordo com Wambergue (2006), em 1986 os STR's da região já haviam sido retomados pelos agricultores, o que obriga o INCRA a negociar. Em maio de 1988, ocorre a primeira desapropriação de quase 300.000 hectares. Neste mesmo ano, a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) chega a Marabá instalando uma rede de cantinas comunitárias ao longo da Ferrovia Carajás. Neste mesmo ano, as recentes direções dos STR's da região de Marabá, preocupadas com a “fixação”, permanência e manutenção da agricultura familiar nas áreas ocupadas pelos “posseiros”, criam a Fundação Agrária do Tocantins (FATA), com apoio do Programa CAT, da Universidade Federal do Pará (UFPA). Conjuntamente, a FATA e o CAT instalam o Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins

¹¹ Expressão utilizada por Leroy (2000, p. 12), que se refere a discussão sobre o pós-conquista da terra, discussão sobre ações estruturais para além das tarefas imediatas, ou seja, discutir e buscar alternativa de produção para as famílias assentadas que permitissem a sua permanência nos estabelecimentos familiares.

¹² A CONTAG foi criada na década de 1970 pelo governo militar, sendo que na década seguinte foi disputada pela esquerda, que passou a representar as reivindicações dos agricultores familiares. É em 1995 que se funde a CUT.

(LASAT), composto de vários pesquisadores da linha Pesquisa – Desenvolvimento. A primeira ação de desenvolvimento negociada entre a FATA e o LASAT, resulta em uma ação-teste de comercialização dos produtos dos agricultores sindicalistas o que leva à criação da Cooperativa Camponesa do Araguaia Tocantins (COOCAT), em dezembro 1993 (WAMBERGUE, 2005, p. 5).

Como parte importante para a permanência destas famílias nas áreas de assentamento, surge com força à discussão acerca da disponibilidade de crédito para a agricultura familiar, dentro de condições diferenciadas da existente para a agricultura patronal. Desse modo, para Costa (2000, p. 214), a primeira metade dos anos 1990, foi marcada por dois fatos importantes e convergentes: a criação do Fundo Constitucional do Norte (FNO) e o fato político que representou os “Gritos”¹³. Para este autor estas mobilizações permitiram que as questões agrárias e agrícolas fossem diretamente discutidas com os órgãos responsáveis por sua execução. Segundo Intini (2004, p. 81) estas mobilizações realizadas pelos trabalhadores rurais obrigam as instituições públicas, como o INCRA, o Banco da Amazônia e a Emater, entre outras a “responderem de forma efetiva às reivindicações dos trabalhadores rurais e suas organizações representativas”.

Com a Constituição Federal de 1988 foi instituída um fundo constitucional para fomentar o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas, sendo um deles o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Entretanto, os agricultores encontraram dificuldades para acessarem tais linhas de financiamento, pois não havia dispositivos que diferenciasssem a agricultura familiar da grande produção/propriedade. Em 1986 é criada uma linha de crédito específica para os beneficiários da reforma agrária, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), mas que vai se fortalecer de fato a partir de 1993.

É a partir da década de 1990, que se operam transformações significativas nas políticas públicas destinadas a promoção do desenvolvimento rural, pois, com a crise da década de 1980, fruto do modelo de desenvolvimento econômico adotado, abri-se um intenso debate acerca das políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento, resultando na mudança dos referenciais de políticas de desenvolvimento, que passou a ser conhecida como as

¹³ Os “Gritos” – mobilizações anuais promovidas pelo Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais na região desde 1991 para encaminhar propostas de política agrícola e agrária discutindo-as diretamente com os órgãos responsáveis (COSTA, 2000, p.214). Para Intini (2004, p. 81) os anos 1990 são marcados por intensas mobilizações dos trabalhadores rurais, em 1991 e 1992 ocorreram os “Gritos do Campo”, em 1993 os “Grito dos Povos da Amazônia” e a partir de 1994 o “Grito da Terra Brasil”.

resoluções do Consenso de Washington. O Brasil passa a introduzir esses novos referenciais na elaboração de políticas públicas, realizando as medidas de estabilização da economia e estruturais (BONNAL E MALUF, 2009, p. 80)

A criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) implica em uma alteração na lógica de aplicação dos recursos, pois “não se trata de ajudar a pequena produção, mas sim de concentrar os recursos escassos da política agrícola a um setor que mostrava dinamismo e viabilidade econômica, a agricultura familiar” (ABRAMOVAY, 1997, p. 25). A implementação desta política implica em algumas dificuldades, segundo o autor, tais como: a) o Brasil não tem a tradição de co-gestão da política agrícola, estando habituado a uma definição central; b) da necessidade de descentralização da política, principalmente na gestão dos recursos, não dependendo para isso apenas da vontade do governo, mas também da capacidade de mobilização dos representantes da agricultura familiar, haja vista que a co-gestão ocorrerá no nível local, e; c) a contradição entre os números da reforma agrária e o movimento que faz em direção à agricultura familiar. E que ainda se tem como foco o aumento da produtividade e combate a pobreza.

Neste contexto são criados os espaços democráticos de discussão entre representantes dos agricultores familiares, instituições governamentais e não governamentais. Para Abramovay (1997, p. 25) o PRONAF representa uma forma de territorialização das políticas públicas, pois como caracteriza Bonnal e Maluf (2009, p. 81), trata-se de uma política fragmentada e diferenciada, podendo, neste caso, ser caracterizada como “políticas especificamente reservadas a determinados segmentos sociais”, aqui à agricultura familiar.

Segundo Wambergue (2006, p. 5), em 1995, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) do Pará e Amapá formalizam as FETAGRI's Regionais; assim a FETAGRI Sudeste inicia sua tarefa de articuladora e coordenadora do Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) na região com as entidades de apoio. Através dos seus acampamentos dos 10.000, ela funciona como instrumento de pressão e de representação do MSTTR principalmente frente ao INCRA no que diz respeito à luta pela terra e à reforma agrária na instalação e regularização dos Projetos de Assentamentos e frente ao Banco da Amazônia e ao Banco do Brasil (B.B.) no que diz respeito ao financiamento das atividades desenvolvidas pela agricultura familiar através das linhas de financiamento do FNO, do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) e, hoje, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Em 1996, como resultado da correlação de forças entre os Sem-Terra e os governos federal e estadual, ocorre o Massacre de Eldorado do Carajás, no dia 17 de abril, quando são assassinados 19 trabalhadores sem-terra na Curva do “S”, localizada entre o atual município de Eldorado do Carajás e o município de Marabá. Esse fato repercutiu nacional e internacionalmente, passando o governo a sofrer pressão de diversas Ong’s e da sociedade civil pela forma de execução da reforma agrária. Para Intini (2004, p. 83) esse acontecimento contribuiu decisivamente para que o Governo Federal interviesse na região, criando neste mesmo ano a Superintendência Regional 27 (SR27) do INCRA sediada em Marabá, e acrescenta que

esse foi um evento fundamental para dinâmica da política e institucional da região, devido ao reconhecimento do governo federal da gravidade da situação fundiária na região e de outras demandas sociais das organizações representativas dos agricultores familiares precisando ser tratada de forma prioritária (INTINI, 2004, p. 83).

O massacre de Eldorado dos Carajás impulsiona o estabelecimento de órgãos federais na região, sendo instalado na cidade de Marabá, o Ministério Público Federal. Repercute também na própria estrutura do governo federal, que preocupado com a visibilidade da violência cometida contra os trabalhadores rurais e a pressão de alguns setores da sociedade, cria um ministério especificamente voltado para as questões da reforma agrária e da agricultura familiar, denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Entretanto, ao mesmo tempo em que os movimentos sociais rurais ligados a agricultura familiar, através de suas organizações representativas, fomentam a criação de espaços democráticos de discussão acerca da implementação das políticas públicas voltadas à esse setor, Loureiro (2009, p. 101) afirma que “nos anos 90, as políticas econômicas neoliberais intensificaram os incentivos à exportação e, nelas os recursos naturais na Amazônia teriam um papel fundamental”, uma vez que há uma ampliação da área para pastos associada a melhoria de qualidade dos rebanhos, objetivando atender os padrões de novos mercados, consolida-se o parque siderúrgico com novos empreendimentos e a entrada da produção de grãos na Amazônia.

A região do sudeste do Pará situa-se nesse contexto de ocupação recente da Amazônia, pois Monteiro apud Michelotti; Ribeiro; Florêncio (2006, p. 151) expõe os dois projetos de modernização em disputa na Amazônia Oriental:

i) o padrão de homogeneidade dos espaços por meio dos grandes projetos minerometalúrgicos (ferro, bauxita, manganês, caulim e alumínio), agropecuários (soja, milho e pecuária) e madeireiros (com destaque para a grande crescimento da produção de carvão vegetal para a fabricação de ferro-gusa); ii) o padrão de agropecuária e extrativista em pequena escala, baseado na lógica da diversificação e complementaridade das atividades desenvolvidas essencialmente por intermédio da produção familiar camponesa.

Uma forma de visualizar esse cenário no Território do Sudeste Paraense, em que há uma “territorialização da luta pela terra”¹⁴, é através da ocupação do espaço por esses dois projetos de exploração/utilização dos recursos naturais. A agricultura familiar na região, principalmente representada pelos Projetos de Assentamentos e Projetos Agroextrativista, corresponde acerca de 82,3% do total de estabelecimentos rurais, ocupando uma área correspondente a 37,7%¹⁵, as Unidades de Conservação (UC) representam 14,3%, e as áreas indígenas a 10,8%, perfazendo um total de 58,8% do total. O restante corresponderia a grandes propriedades, cuja principal atividade é a pecuária bovina de corte.

Com relação ao setor minerometalúrgico, é nesta região que se encontra instalado o Projeto Grande Carajás, hoje Companhia Vale. Marabá é o Pólo Siderúrgico do Estado do Pará possuindo nove siderúrgicas instaladas para a produção de ferro-gusa, correspondendo a 12,8% do total de siderúrgicas instaladas em todo o país¹⁶, com a previsão de implantação de mais uma siderúrgica da Vale e a instalação de uma aciaria em 2010, a ALPA.

Peixoto (2009, p. 68) afirma que na Amazônia ainda prevalece a lógica produtivista na ocupação do território, cuja expressão é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que constituiu o eixo principal da ação governamental, que visa favorecer grandes interesses. Para Guerra (2009, p. 189) o território do sudeste paraense, que já foi conhecido como território do “diamante e da castanha”, é hoje “conhecido pelo vigor da agricultura familiar,

¹⁴ De acordo com Fernandes apud Michelotti; Ribeiro; Florêncio (2006, p. 155) “a conquista de uma fração do território é um trunfo na luta pela construção do próprio território”, assim a conquista pelos agricultores familiares das frações do território representadas pelos Projetos de Assentamentos, constitui a “territorialização da luta pela terra”. Para Sack apud Schneider (2004, p. 102), a territorialidade é uma tentativa, ou estratégia, de um indivíduo ou de um grupo para atingir, influenciar ou controlar recursos e pessoas através da delimitação e do controle de áreas específicas – os territórios. Em termos gerais, essa delimitação torna-se território somente quando seus limites são utilizados para influenciar o comportamento das pessoas através do controle de acesso de seus limites. Dessa forma, os territórios possuiriam diferentes níveis de permeabilidade, ou de acessibilidade, às pessoas, aos objetos ou aos fluxos dos mais diferentes tipos.

¹⁵ Dados do Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica do Território Rural do Sudeste Paraense. SDT/MDA. Brasília: 2007.

¹⁶ As siderúrgicas instaladas no município de Marabá são: COSIPAR Siderurgia; Da Terra Siderúrgica; Ferro Gusa Carajás - CVRD; Siderúrgica Ibérica; MARAGUSA; Sidenorte Siderurgia Ltda; SIDEPAR – Siderúrgica do Pará; SINIBRÁS – Siderúrgica Norte Brasil S.A.; Terra Norte Metais Ltda. Dados do Sindiferpa (Sindicato das Siderúrgicas de Ferro-Gusa do Pará).

da pecuária de corte e leiteira, atividades confrontadas com a presença de empresas mineradoras, expressando uma região de conflitos de interesses muito fortes.

È neste contexto que a agricultura familiar constrói o seu território em um espaço de disputa com os demais setores, se contrapondo ao projeto de desenvolvimento dos governos militares, criando os seus próprios espaços de debates e negociação visando a implementação de seu projeto de desenvolvimento. Esse é o cenário em que a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial tem direcionado as suas ações, inicialmente através do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), através da criação do Território Rural do Sudeste Paraense, transformando em Território da Cidadania em 2008, temas que serão aprofundados neste trabalho mais a diante.

3.2. Os espaços públicos de debates acerca da agricultura familiar e reforma agrária construídos na região sudeste do Pará.

A luta pela terra e pelas condições de permanência na mesma levou a organização dos trabalhadores (as) rurais nos Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e na conformação de um número significativo de entidades de movimentos sociais, de apoio e assessoria a essas organizações. Para Intini (2004, p. 111)

as décadas de 1980 e 1990 marcaram a história da região, pois compreende o período em que os trabalhadores rurais se organizaram para (re)conquistar suas representações políticas, principalmente os STR's, e estabeleceram suas estratégias de luta pela terra, contando com o apoio de outras organizações sociais da região.

A chegada do MST à região ocorre no início da década de 1990, trazendo consigo uma vasta experiência em mobilizações urbanas e rurais de enfrentamento ao poder público no acesso aos direitos, diferentes das táticas utilizadas pelos STR's,

a chegada do MST à região modifica profundamente a dinâmica da luta pela terra. Ele já tinha um acúmulo de práticas e estratégias para conquistar, não apenas a terra, mas todos os direitos garantidos aos beneficiários dos projetos de reforma agrária, diferentemente do movimento sindical que se especializou na conquista da terra, e nada mais (INTINI, 2004, p. 113).

O movimento sindical na região tinha uma atuação bastante centrada no enfrentamento aos latifundiários e ao INCRA para que fossem criados os Projetos de Assentamento nas

áreas ocupadas pelos posseiros, o que não ocorria com relação as demais necessidades destas famílias nas áreas, pois serviços fundamentais como saúde e educação às famílias assentadas são atribuições das prefeituras municipais, crédito habitação, fomento e apoio que são pertinentes ao INCRA, bem como estradas e outras infraestruturas. Assim, o MST em suas mobilizações que incluíam as interdições de estradas e ocupação de prédios públicos, conseguia ter acesso a estes direitos, diferentemente do movimento sindical, cujas ações estavam restritas a ocupação de áreas. A relação que se estabelece nesta região entre movimento sindical e do MST, que co-existem em uma mesma base social, faz com que “o movimento sindical passa a aprender muito com o MST” (INTINI, 2004, p. 113).

Na década de 1990, com a criação da Superintendência Regional 27 (SR 27) do INCRA, em novembro de 1996 em Marabá, conseqüência do processo acirrado e violento de disputa pela terra, tem início ricos processos de mobilização e enfrentamento com o Estado contra a política de reforma agrária que vinha sendo implementada pelo governo vigente, momento em que há a articulação entre a FETAGRI e o MST em ação direta junto ao INCRA e agências de financiamento, gestando a criação de espaços públicos de discussão e, porque não dizer, de negociação entre os agricultores familiares do movimento sindical e sociais e MST, por um lado e o governo representado por suas instituições, por outro.

Para superintendente do INCRA o governo federal nomeia um capitão reformado do exército, que adota uma postura autoritária e de pouco dialogo com o movimento sindical o que serve como elemento aglutinador e mobilizador para o mesmo, culminando com a construção do “ciclo de enfrentamento dialógico”¹⁷ com o poder público. Intini (2004, p. 120) expressa em seu trabalho o que representou a criação da SR (27) para a luta pela terra e acesso aos direitos dos beneficiários da reforma agrária:

com a criação da SR (27), a negociação das demandas dos trabalhadores rurais assentados não mais seria realizada em Belém, ou em Brasília, pois, no processo de descentralização das estruturas do governo federal, a SR-27 passa a ser órgão diretamente responsável pela execução das políticas públicas de reforma agrária do governo na região sul e sudeste do Pará (INTINI, 2004, p. 120).

¹⁷ Eram ações que ocorriam, quando o movimento sindical buscava ser ouvido pelo poder público sobre questões relacionadas a aplicação de recursos oriundos das políticas públicas destinadas à agricultura familiar (INTINI, 2004, p. 119).

O movimento sindical constrói o que denominou de “pauta única”¹⁸ junto com o MST, que já possuía experiência em negociar demandas dos assentados, fortalecendo o campo político da agricultura familiar. Desta forma, o movimento sindical muda sua forma de atuação, “centrando nas mobilizações de massa e se direcionando aos órgãos públicos responsáveis pela política de desenvolvimentos dos assentamentos, como Banco da Amazônia, o INSS e, principalmente ao INCRA” (INTINI, 2004, p. 121 e 122).

O acampamento na sede do INCRA, em novembro de 1997, marcaria definitivamente as relações que estabelecer-se-iam com o referido órgão público, pois em nenhum momento da História dessa região um contingente tão grande de trabalhadores rurais havia conseguido se organizar para permanecer tantos dias acampados. A repercussão foi imediata e o INCRA nacional precisou intervir nas negociações com o movimento social (INTINI, 2004, p. 123 e 124).

Esse processo tem como um de seus resultados a nova articulação política do movimento sindical com as demais entidades do movimento social que prestam assessoria e apoio, que passam a acreditar nas mobilizações. Essa articulação ocorre em torno, principalmente, das questões as ligadas a reforma agrária para a região. A confiança é resultado das conquistas do acampamento que foram tanto de ordem econômica (o atendimento dos itens da pauta apresentada) quanto de ordem política, representada pela substituição do superintendente da SR (27) e a intermediação do INCRA nacional nas negociações.

O acampamento dos trabalhadores rurais na sede do INCRA, em Marabá foi fundamental para a nova configuração institucional na região. Por partedo movimento social e das entidades de assessoria e apoio, vem um período de avaliação e reflexão das ações desenvolvidas por cada um, que se caracterizava pela forma isolada e individualizada de agir, até então (INTINI, 2004, p. 125).

A falta de diálogo do INCRA com os movimentos sindical e social gera um processo rico de organização e estratégias de enfrentamento por parte destes movimentos, sendo que um das estratégias, mais no campo burocrático, consistiu em formalizar junto ao INCRA nacional sistemáticas denúncias de mau uso do dinheiro público e da postura autoritária da direção da Superintendência Regional 27. Assim, o INCRA nacional propõe à direção da SR

¹⁸ Pauta de demandas construída através de diagnóstico realizado nos assentamento da região sudeste, contendo a quantidade de quilômetro de estradas a serem construídas e de rede elétrica a ser implantada, de créditos de habitação, fomento e apoio a serem disponibilizados às famílias assentadas.

27 a criação do Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar como uma forma de contornar a situação.

O Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar, representa o primeiro espaço público institucionalizado pelo Estado de discussão e negociação das políticas públicas, pois em sua composição estavam presentes representantes da FETAGRI, MST, Sindicato dos Produtores Rurais (patronal), entidades de assessoria e apoio que atuavam na região, do comércio local e das diversas esferas do poder público: municipal, estadual e nacional¹⁹, possuindo um número expressivo de entidades e de todos os segmentos presentes na região. Porém, nessa composição os movimentos sociais encontravam-se em número inferior ao poder público que se articulava com as representações patronal e do comércio local, ocasionando conflitos, pois os movimentos sociais não conseguiam a aprovação de suas propostas, prevalecendo os interesses dos grupos políticos que historicamente dominavam a região (INTINI, 2004, p. 134 e 135).

É esse contexto que vai impulsionar as manifestações e mobilizações dos trabalhadores na denúncia das políticas de reforma agrária que vinha sendo implementada na região pela direção do INCRA de Marabá, levando a conformação de um Fórum paralelo que fosse o contraponto ao Fórum articulado pelo INCRA, que foi o FERA. A existência de dois espaços de discussão das demandas da reforma agrária e agricultura familiar tem como consequência a formulação de duas agendas para a implementação de políticas públicas. Intini (2004, p. 136) afirma que

A incompatibilidade entre as duas agendas e as intervenções autoritárias dos dirigentes do INCRA de Marabá, nos assentamento, levaram ao conflito, atingindo o seu clímax com o acampamento dos trabalhadores rurais, realizado em novembro de 1997, na sede do INCRA de Marabá. A deposição do superintendente e a negociação da agenda do FERA com os representantes do INCRA nacional que vieram a Marabá para intermediar o conflito, abre a possibilidade de uma reformulação no fórum proposto pelo INCRA.

A criação do Fórum das Entidades pela Reforma Agrária (FERA) demonstra o quão fecundo e importante foi esse processo para a nova articulação dos movimentos sociais, cuja composição era de representantes do movimento sindical (FETAGRI e Associações), prestadoras de serviços de assistência técnica e organizações não governamentais (ONG's),

¹⁹ As entidades que compunham o Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar eram: representando a Agricultura Familiar a Fetagri e o MST; representando os Produtores Rurais o Sindicato dos Produtores Rurais; representando as entidades de assessoria e apoio, CEPASP, FASE, CPT, SDDH e Lasat; representando o comércio local a Câmara de Dirigentes Lojistas e Associação Comercial e Industrial de Marabá; representando o Poder Público Municipal a AMAT e AMCAT; o Poder Público Estadual a SESP, ITERPA, SAGRI e Emater.; e o Poder Público Nacional o B.A., B.B., IBAMA, MPF, PF, INSS e o INCRA.

no debate sobre a reforma agrária e a agricultura familiar, mantendo-se atuante por um período de 1998 a 2000 (INTINI, 2004, p. 126).

O FERA representava um espaço político da agricultura familiar, mobilizado para se relacionar com o poder público, especificamente os parceiros da FETAGRI. Para se contrapor ao FERA, os dirigentes de órgãos públicos, principalmente do INCRA e Banco da Amazônia, associam-se à lideranças políticas locais e “promovem outras formas de negociação com alguns representantes de comunidades rurais ligadas ao movimento sindical, personalizando a solução das demandas e buscando manter relações clientelistas dominantes na região” (INTINI, 2004, p. 126). Essa postura acaba sendo favorecida pela impossibilidade de atender a todas as demandas, gerando insatisfações nas famílias e no próprio seio do movimento sindical, levando-o a divisão, o que resulta na criação de outras estruturas organizativas na região e, em seguida a fundação da Federação das Centrais e Uniões de Associações de Pequenos Produtores Rurais do Pará (FECAP).

Segundo Intini (2004, p. 137) a negociação das demandas apresentadas e bem argumentadas da agenda do FERA proporciona o aumento de recursos para os assentamentos, tanto os destinados à infraestrutura quanto os de apoio financeiro e material às famílias, além de abrir um debate sobre a necessidade de assistência técnica e mais crédito agrícola, sendo neste âmbito discutido o Projeto Lumiar e outras modalidades de Projetos de Assentamento, “discutidos como novas alternativas para o desenvolvimento da agricultura familiar na região”. Ainda de acordo com o autor, há neste momento um fortalecimento do campo político da agricultura familiar, mas que impulsiona a reorganização do poder público, agora privilegiando as representações municipais²⁰.

Para a discussão em torno da implementação da assistência técnica e crédito rural é constituído a Comissão PROCERA/Lumiar e Equipe de Supervisão do Lumiar, que juntamente com o Fórum, são os espaços “fundamentais para a distribuição dos recursos previstos para o financiamento da produção agrícola e para a execução da primeira política exclusivamente voltada à assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar” (INTINI, 2004, p. 145).

A Comissão PROCERA/Lumiar tinha como principal finalidade a coordenação da aplicação do Programa de Crédito Especial para a Agricultura Familiar (PROCERA), política de financiamento da produção agrícola familiar, e a implantação do Projeto Lumiar

²⁰ Para mais detalhes consultar INTINI (2004).

conjuntamente com a Equipe de Supervisão, sendo espaços constituídos pela política de ATER do INCRA nacional.

A agricultura familiar na região não era contemplada com serviço de assistência técnica da EMATER, além de existirem diversas críticas quanto à forma de elaboração dos projetos de crédito agrícola, tarefas exclusivas da empresa estadual de extensão rural. Estas eram as duas demandas históricas dos movimentos sociais rurais. Para Intini (2004, p. 146) “a articulação entre crédito agrícola e ATER era vista pelos dirigentes do INCRA nacional como essencial à estratégia de oferta de serviços e recursos financeiros para o desenvolvimento dos projetos de assentamento”. Neste contexto, em 1998, é constituída, na esfera da SR 27, a Comissão PROCERA/Lumiar formada por representantes do Banco da Amazônia, B.B., INCRA, Universidade Federal do Pará, MST, FETAGRI e Central de Associações. Há um elemento importante de destaque no funcionamento desta comissão, que é a gestão dos recursos pela qual também é responsável, como expressa Intini (2004, p. 147)

A gestão dos recursos do PROCERA passa a ser exercida com a participação dos representantes dos movimentos sociais rurais, que influenciam diretamente na forma e na quantidade de recursos a serem disponibilizados para cada um dos projetos de assentamento contemplados.

Para Intini (2004, p. 147), foram criadas nesta comissão novas relações institucionais entre os representantes dos movimentos sociais, os representantes dos bancos financiadores e os agentes de extensão rural, com quem os produtores poderiam negociar suas demandas, neste momento reconhecidas pela direção do INCRA de Marabá. Este espaço permitiu o “debate e embate” entre estes atores acerca das diferenças de concepção de crédito rural, defendida por cada um, que extrapolava a questão do acesso ao recurso financeiro para uma discussão sobre a possibilidade de mudanças na visão de financiamento pautado na “modernização da agricultura familiar” com vista à construção de propostas com um viés mais ambiental, além de uma orientação técnica mais apropriada à realidade das famílias assentadas e às características ambientais da região.

A Comissão PROCERA/Lumiar era responsável pelas questões administrativas, enquanto a Equipe de Supervisão ocupava-se das questões ligadas ao desenvolvimento dos trabalhos das equipes técnicas nos Projetos de Assentamento, além das questões administrativas. A Equipe de Supervisão era composta por representantes do INCRA, da Universidade Federal do Pará e movimentos sociais, havendo conflitos quanto à forma de implementação do Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Este espaço

era visto como privilegiado pelos movimentos sociais rurais e entidades de apoio e assessoria, para discutir a elaboração dos projetos de crédito mais adaptados as condições regionais e estimular a participação das famílias. Para Intini (2004, p. 149), a participação das famílias no desenvolvimento do trabalho dos técnicos “foi outro ponto fundamental para a dinâmica institucional da região”, pois em função das demandas que surgiam havia a necessidade de formação de novos espaços de diálogo, que envolvessem as famílias e suas representações nas etapas do trabalho, surgindo “de forma inovadora para a região, a idéia de controle social sobre uma política pública”.

A implementação do Projeto Lumiar e atuação da Equipe de Supervisão, além de propiciar uma mudança no meio institucional, também gesta o surgimento de um “novo” ator regional, que são as prestadoras de serviços de assistência técnica, que passam a executar este tipo de atividade e a ocupar um espaço que era anteriormente da Emater (INTINI, 2004, p. 151). O Projeto Lumiar traz consigo inovação nas relações institucionais, pois os representantes dos trabalhadores rurais passam a dar o aval legal para firmar o contrato de prestação de serviços, exercendo um controle social sobre a execução da política pública.

Constitui-se, assim, em torno do Projeto Lumiar, uma nova forma de gestão de políticas públicas na região, com a idéia de controle social exercida pelas representações dos trabalhadores rurais, com a prestação de serviços executada por uma empresa contratada e remunerada com recursos públicos e com uma instância de monitoramento e acompanhamento dos trabalhos das equipes técnicas nos projetos de assentamentos (INTINI, 2004, p. 153).

O funcionamento e estrutura da Comissão PROCERA/Lumiar foi considerada um marco em termos de participação dos atores sociais na gestão das políticas públicas e essa experiência influenciará, posteriormente, a formação e funcionamento de outros espaços públicos de diálogo e negociação.

A necessidade de se discutir as demandas que surgiram no desenvolvimento do Projeto Lumiar, conduz a “prática de reuniões e seminários com representações dos diversos setores da sociedade civil para se debater questões pertinentes à política de reforma agrária e agricultura familiar” (INTINI, 2004, p. 154).

Com o acúmulo de informações e experiências adquiridas em dois anos de execução do Projeto Lumiar e dos trabalhos de ATER, percebe-se a necessidade de serem feitos ajustes nas políticas de crédito e de ATER, no sentido de torna-las mais adequadas as realidades regionais e que garantissem a participação dos movimentos sociais. Detectou-se a

necessidade de mudanças tanto técnicas quanto nos procedimentos burocráticos que envolviam o acesso ao crédito.

Assim, no acampamento realizado em maio de 2000 na sede do INCRA, é apresentada pela FETAGRI a proposta de realização de um seminário com todos os envolvidos no processo de elaboração e liberação do crédito. Apesar da relutância do INCRA e das agências de financiamento, mais especificamente do Banco da Amazônia, dois fatores foram decisivos para que o seminário ocorresse: a “extinção do PROCERA, em dezembro de 1999, e sua substituição pelo Pronaf A”, gerando alterações no processo de elaboração e implementação dos projetos de crédito agrícola; “e a pressão exercida pelos trabalhadores rurais acampados e suas representações políticas” (INTINI, 2004, p. 156). É negociada no acampamento a realização do seminário que recebeu a denominação de Seminário BASA/FETAGRI, cujo objetivo era refazer toda a estrutura de elaboração e análise dos projetos de crédito a partir de um coletivo formado por técnico e agricultores. Participaram do Seminário aproximadamente 70 pessoas

representando agricultores assentados, técnicos das prestadoras de serviços, dos agentes financeiros, de instituições de pesquisas como a EMBRAPA, das empresas públicas de ATER como a EMATER e a SAGRI, das entidades de assessoria e apoio e ONG's como FASE, CPT, CEPASP e o LASAT, além de representantes de secretarias municipais de agricultura de alguns municípios da região” (INTINI, 2004, p. 156).

O resultado de 10 dias de discussões e negociações transformou o perfil da política de crédito agrícola desenvolvido na região, recompondo o que se denominou de “novas bases técnicas do Pronaf A”. Para Intini (2004, p. 157)

Diferentemente de outras políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar, forjadas ou modificadas fora da região e sem a participação dos atores sociais locais, a experiência do Seminário BASA/FETAGRI demonstrou a viabilidade da construção de políticas públicas condizentes com as especificidades locais e regionais, mesmo que inseridas em um programa de abrangência nacional como o Pronaf.

Com o fim do Projeto Lumiar, ocorre a extinção da Comissão PROCERA/Lumiar, sendo substituído pela Unidade Técnica de Articulação (UTA), no final do ano de 2000. A UTA foi instituída pelo MDA, como uma forma de suprir a lacuna deixada pela Comissão PROCERA/Lumiar e versava apenas sobre a política de crédito agrícola, não sendo discutidas de forma abrangente as questões da reforma agrária e da agricultura familiar.

A instalação da UTA representou, de acordo com Intini (2004, p. 158), “dois retrocessos em termos de organização de novos espaços de negociação e diálogo de políticas públicas”, isso se deve ao fato de que na UTA tanto a agenda de trabalho quanto a composição de seus membros eram direcionados e definidos pelo MDA/INCRA em Brasília, sem consultar os atores locais.

Deste modo, os avanços institucionais que surgem no processo anterior e os resultados obtidos com a construção do Seminário BASA/FETAGRI não são preservados pelos dirigentes da SR 27, haja vista que a agenda vem pré-estabelecida de Brasília sem considerar as alterações e adequações para a região da política de crédito agrícola, além de não considerar na composição deste espaço as especificidades locais, assim “nasce desmoralizada e sem a motivação necessária para desenvolver seu trabalho” e “não consegue desempenhar eficientemente as suas atribuições, durante o primeiro e único ano de trabalho” (INTINI, 2004, p. 159).

Em 2002 é instituída a Câmara Técnica (CAMTEC) objetivando o desenvolvimento do Sul e Sudeste do Pará, através da Resolução Nº03 do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Intini (2004, p. 162) afirma que a sua criação foi motivada por fatores ligados as dinâmicas social, política, econômica e ambiental da região, considerando elementos como o

intenso fluxo migratório, a criação de grande quantidade de projetos de assentamento criados, o número de estabelecimento familiares existentes em todos os municípios, a instalação e consolidação da cadeia produtiva da pecuária extensiva de corte e a da pecuária de leite, com a chegada dos grandes projetos agroindustriais e a instalação das representações políticas e administrativas das esferas federal e estadual de governo.

A CAMTEC está diretamente vinculada ao CEDRS, sendo um órgão consultivo deste, mas é parte da estrutura do funcionamento do Pronaf, portanto, foi instituída na SR 27 com a finalidade de debater e direcionar a implementação da política de crédito agrícola. A sua composição segue as diretrizes estabelecidas pelo CEDRS possuindo um número expressivo de representações. Porém, essa composição causou insatisfações nos movimentos sociais rurais, estando em minoria, assim passaram a questionar a presença de representações não vinculadas diretamente as questões voltadas para as políticas de reforma agrária e agricultura familiar.

Segundo Intini (2004, p. 164) a composição da CAMTEC²¹ não favorece o desenvolvimento dos trabalhos, haja vista que algumas instituições não demonstram interesse em participar, havendo, deste modo, dificuldades “em se adotar uma rotina de trabalho organizados pela CT²²” trazendo “uma série de problemas para o seu funcionamento”. Essas dificuldades são refletidas na não composição de uma agenda de trabalhos que se articulassem com os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares e assentamentos em projetos de reforma agrária, levando a discutirem e resolverem os problemas que iam surgindo, ações imediatistas, principalmente em torno das questões do Pronaf A, não ampliando a sua atuação e abordagem à outros elementos importantes para o desenvolvimento regional.

É neste contexto que a direção do INCRA, juntamente com alguns membros da CAMTEC, propõe a criação da Comissão de Gestão (CG) para conduzir as demandas que envolvem as ações da Assistência Técnica. Intini (2004, p.168) apresenta as atribuições da CG,

(...)

“com uma composição enxuta, a principal atribuição da CG estava centrada na definição da forma com que seriam aplicados os recursos repassados pelo INCRA nacional para as ações da AT (assistência técnica), voltados a atender, exclusivamente, os assentados nos projetos de reforma agrária”

Desde o término do Projeto Lumiar não havia uma equipe para dar encaminhamentos para as ações da assistência técnica, reflexo da não existência em nível nacional de uma política de assistência técnica como era o Projeto Lumiar, pois o que passou a ocorrer foram dotações orçamentárias destinadas à contratação de prestação de serviços, através da celebração de convênios que ficava sob a responsabilidade da Divisão de Operações do INCRA de Marabá. É a partir da experiência adquirida na gestão do Projeto Lumiar que nasce a proposta de formação da Comissão de Gestão.

A partir da instituição da Comissão de Gestão dão-se passos importantes na formulação de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que se baseava nas experiências e especificidades regionais, inovando ao identificar e definir as “chamadas sub-regiões, que representavam conjuntos de projetos de assentamentos semelhantes entre si nas questões ambientais, econômicas e agropecuárias, além da proximidade geográfica”

²¹ A CAMTEC era composta pelas seguintes entidades: Banco da Amazônia, Banco do Brasil, FETAGRI, CPT, FECAP, MST, IBAMA, EMBRAPA, LASAT, EMATER, INCRA, FUNAI, segundo o Plano Safra Territorial do Sudeste do Pará (2007, p. 6).

²² Abreviatura utilizado pelo autor para Câmara Técnica.

(INTINI, 2004, p. 169). Para o autor, a composição das sub-regiões permitiu pensar a prestação de serviços de modo que contemplasse as características e necessidades dos projetos de assentamentos, não mais dando um tratamento homogêneo como vinha sendo realizado.

Porém, em 2003, a direção do INCRA de Marabá definiu a extinção da Comissão de Gestão devido à “interrupção no repasse dos recursos financeiros, associado às denúncias sobre a má qualidade dos trabalhos de algumas prestadoras de serviços”. A coordenação das ações de prestação de assistência técnica retorna para a Direção de Operações do INCRA de Marabá, que segundo INTINI (2004, p. 171)

representou um retrocesso na composição de espaços de formulação e gestão de políticas públicas, no âmbito da SR 27, pois, além de sofrer com o autoritarismo da direção do INCRA de Marabá e, conseqüentemente, evidenciar a ausência de autonomia da CG, enquanto espaço de decisão, perde-se todo o desenvolvimento de uma estratégia de se implementar a política de AT, baseada nas experiências locais com a participação dos atores locais.

Segundo o Plano Safra Territorial do Sudeste do Pará (2007, p. 7), a existência e o funcionamento da CAMTEC foi fundamental para os avanços nos processos de discussões acerca do crédito destinado à agricultura familiar na região, “pois a mesma contava com uma boa participação social o que lhe dava uma legitimidade ímpar, frente aos vários atores envolvidos”. Entretanto, o mesmo documento aponta à existência de conflitos quanto às atribuições legais da CAMTEC, que estava restrita as linhas destinadas à reforma agrária, e sua atuação, haja vista que incluíam nas discussões as demais linhas de crédito, “sendo inclusive acusada por instâncias superiores de querer ultrapassar seus limites legais e decisórios”, passando a não discutir apenas os projetos a serem financiados, mas também a qualificar a demanda apresentada pelos movimentos sociais “possibilitando uma melhor gestão dos recursos públicos aplicados”.

Oficialmente a CAMTEC não foi desativada, mas a partir da criação da Política de Desenvolvimento Territorial e com a criação da Comissão para a Implantação das Ações Territoriais (CIAT) este espaço sofre um esvaziamento, pois os atores que compunham a CAMTEC eram os mesmos que passaram a compor o CIAT, além de passar a ser processada neste espaço as discussões acerca das políticas públicas voltadas á reforma agrária e agricultura familiar

Na verdade lá no sudeste do Pará, assim o trabalho mais interessante que eu achei, foi que ele conseguiu incorporar a CAMTEC, então na verdade, o que eu percebi

dos outros territórios, essas passagens não são tranqüilas, tivemos conflitos homéricos no sul do Pará nessa dicotomia entre CAMTEC e CIAT (Ex-Articulador Territorial, 13/11/2009).

Com a criação do Território Rural do Sudeste do Pará, surge a possibilidade de ampliação da área e abrangência de atuação da CAMTEC com relação as linhas de crédito e temáticas debatidas, mas apresenta um novo desafio de aglutinar em torno do território diversas políticas públicas destinadas à agricultura familiar²³, isso vai ocorrer através da junção da CAMTEC com a CIAT, com a Coordenação Regional de ATES do INCRA e o GT de Educação do Campo (PST, 2007, p. 7).

A CAMTEC fazia parte da estrutura de atuação do CEDRS, cuja direção era politicamente ligada ao governo do estado do Pará que pertencia ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), enquanto o governo federal estava sendo dirigido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Esse cenário de disputas de forças entre o governo do estado e o governo federal vai resultar na criação, em 2004, do Grupo Estadual de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GERA) pelo MDA, que está sob a organização da Delegacia Estadual do MDA, objetivando coordenar a implementação da Política Nacional de Reforma Agrária, os debates e a aplicação dos recursos do Plano Safra, mais especificamente do PRONAF, nos estados através de suas Delegacias Estaduais.

Para o ex-Articulador Territorial do Sudeste Paraense, o GERA “é uma instância que se sobrepunha a CIAT e as CT’s, e paralela ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural”, e que foi criada com a finalidade de “tangenciar o poder do conselho de desenvolvimento rural do estado”, pois os debates realizados e as decisões tomadas na CAMTEC teriam que ser aprovadas também no CEDRS e que estavam relacionadas ao debates da reforma agrária e agricultura familiar.

A criação do GERA vai acabar por deslegitimar a CAMTEC, espaço de discussão que havia proporcionado avanços significativos no debate e aplicação do PRONAF e da ATES no sudeste paraense, e por dispor apenas de uma coordenação estadual e não regionais como era a CAMTEC, limita a participação dos movimentos sociais e empobrece o debate, além de não contar com uma equipe com essa atribuição, como é expressa no depoimento abaixo

Então, aí ficou, assim como eu chamo de um vazio institucional, as CAMTEC conseguiram fazer um trabalho muito bacana de articulação dessa questão da política de crédito, conseguiram fazer um debate muito interessante com os agentes

²³ As principais políticas públicas voltadas à agricultura familiar as quais nos referimos são: as diversas linhas de crédito na modalidade do PRONAF; os Programas de ATES e ATER; e a Educação do Campo.

financeiros, por exemplo, tivemos duas rodadas aqui (...), que tava o Basa e o Banco do Brasil juntos, discutindo crédito nos território. Eu acho isso muito bacana, mudaram alguns índices para a região, assim foi muito interessante. O Gera chamou essa responsabilidade pra si deslegitimou a ação das CAMTEC's nos territórios e deslegitimou o conselho, de forma que com a estrutura criada as presas e que não tinha corpo para dar continuidade às ações. Quando o Gera parava o resto não andava. (Ex-Articulador Territorial, 13/11/2009).

O GERA funcionava com uma coordenação estadual composta pelo delegado do MDA no estado, que era o coordenador; um representante da SDT, que às vezes era o articulador territorial; um representante de cada Superintendência Regional do INCRA, que na época era a SR (01) de Belém e a SR (27) de Marabá, pois ainda não havia sido criada a SR (30) de Santarém; e um representante de cada agente financeiro, ou seja, um representante do Banco da Amazônia e um do Banco do Brasil; e convidados que às vezes era um representante da SAGRI e/ou do CEDRS e dos movimentos sociais. Nesse dos convidados, sua participação dependia da permissão do coordenador do GERA e não possuía direito de voto, cabendo a tomada de decisão à coordenação.

O curioso é que oficialmente existem três espaços de discussão, a saber: a CAMTEC, o GERA e o CODETER, todos esses espaços têm a atribuição de debater sobre a política de reforma agrária e a agricultura familiar. O que se observa, na prática, é a desarticulação da CAMTEC, que representou em um dado espaço período riquíssimo de debates e avanços na aplicação dos recursos destinados à reforma agrária e à agricultura familiar no sudeste paraense por contar com a participação efetiva dos movimentos sociais, agentes financiadores e do poder público. O GERA que, devido à sua composição ser majoritariamente de representantes do poder público, contando apenas com os agentes financeiros e sem a presença dos movimentos sociais, não consegue dar a dinâmica ao debate sobre a implementação da política de reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar. E, por fim, o CODETER, que não tem apenas a atribuição de debater as políticas ligadas ao setor rural e que não consegue acompanhar a sua implementação, e conseqüentemente gerar uma esfera de debate entorno da mesma.

O Plano Safra Territorial (PST) vai afirmar que esse processo tinha na região como objetivos por parte dos atores envolvidos a

gestão e controle social dos recursos públicos; transformação do crédito em uma ferramenta de desenvolvimento para os municípios; adequação das políticas públicas nacionais à realidade local; promoção de atividades menos impactantes ao meio ambiente; acesso às políticas públicas pelo público a que se destina; criação de bases de análise técnica e financeira mais condizentes com a agricultura familiar; difusão de sistemas de produção agroecológicos, etc. (PST, 2007, p. 7)

O debate mais aprofundado acerca da CIAT e do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), será realizado no próximo capítulo ao se discorrer sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Territorial e sua implantação no Território do Sudeste Paraense, pois constituem espaços pensados para essa finalidade, mas que trazem para seu interior toda a experiência acumulada na região na formação e funcionamento de espaços públicos de debate.

A agricultura familiar se territorializa na região sudeste o Pará se contrapondo ao projeto desenvolvimentista dos governos militares, forjando os seus instrumentos de luta política pela reforma agrária e fortalecimento desta categoria. Com a abertura democrática e as reformas estruturas, há a criação dos espaços institucionais de aplicação das políticas públicas e, neste caso, as destinadas à reforma agrária.

4. A POLITICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Neste capítulo discorre-se sobre a Política de Desenvolvimento Territorial que vem sendo implementada no Governo Lula, abordando sua constituição normativa e objetivos traçados para o Território do Sudeste Paraense, em sua primeira parte.

Posteriormente, será demonstrado como esta política vem se concretizando na região sudeste do estado do Pará, quais os desafios e as perspectivas dos atores envolvidos na construção de uma política de desenvolvimento rural fundada na abordagem territorial.

4.1. Antecedentes dos Programas Territoriais.

As décadas de 1960 e 1970 são de forte fluxo migratório na região sudeste do Pará, refletindo as mudanças pela qual o campo brasileiro vinha passando, com a intensificação do processo de “modernização conservadora” como ficou denominado por Graziano. No Brasil, neste período, a política de desenvolvimento rural estava fundada na noção do agrário, centrado na reforma agrária e agrícola, cujo eixo motivador baseava-se no aumento significativo da produtividade agrícola via modernização da agricultura. A construção da rodovia Transamazônica pelos governos militares com o objetivo de “Integrar para não Intregar”, visando à expansão do mercado interno brasileiro se utilizou das áreas ao longo da rodovia para a colonização da Amazônia a partir de famílias de outras regiões do país, uma vez que essa região amazônica era tida como desabitada e improdutivo.

Nestas década há investimentos governamentais em obras públicas de impacto significativo na região sudeste do Pará, como a construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí (UHT) e instalação da Companhia de Mineração Vale do Rio Doce (CVRD), atraindo um grande contingente de pessoas de outras regiões do país a procura de emprego, intensificando o fluxo migratório.

É principalmente a partir da década de 1980 que os agricultores familiares instalados na região passam a se organizar para disputar a direção dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Com o agravamento dos conflitos provenientes da luta pela terra no estado do Pará, o governo militar cria o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários e os Grupos Executivos de Terras do Araguaia / Tocantins (GETAT), e do Baixo Amazonas (GEBAM). Na Amazônia, a face do agrário nas políticas governamentais visando o desenvolvimento era

mais evidente com a criação dos Projetos de Colonização, inclusive com a criação de instituições específicas com essa finalidade, no caso o GETAT.

Em 1985, assume a Presidência da República José Sarney. Neste mesmo ano é concluída a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)²⁴. Para a sua execução foi criado o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD), mas quatro anos depois os resultados foram pouco expressivos. O MIRAD foi extinto em 1989, sendo que o INCRA já havia sido extinto dois anos antes, em 1987. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura.

Durante a elaboração da Constituição de 1988, ainda na Assembleia Constituinte, havia um debate bastante acirrado entre os ruralistas e os defensores da reforma agrária, contando com o apoio e a ponderação de intelectuais, debate este que se refletia no cenário político.

Em 1989, o Congresso Nacional recriou o INCRA, mudando o Decreto-Lei que o extinguiu. Entretanto o órgão permaneceu semi-paralisado por falta de verba e de apoio político. O INCRA ficou vinculado diretamente à Presidência da República, sendo que, com a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1996, passou imediatamente a fazer parte deste.

É a partir da década de 1990 que se operam transformações significativas nas políticas públicas destinadas a promoção do desenvolvimento rural, pois com a crise da década de 1980, fruto do modelo de desenvolvimento econômico adotado, abriu-se um intenso debate acerca das políticas e instrumentos de promoção do desenvolvimento, resultando na mudança dos referenciais das políticas de desenvolvimento, que passou a ser conhecida como as resoluções do Consenso de Washington. O Brasil passa a introduzir esses novos referenciais na elaboração de políticas públicas, realizando as medidas de estabilização da economia e estruturais (BONNAL; MALUF, 2009, p. 80).

O país passa pela abertura econômica e pelo processo de globalização, aplicando as proposições do Consenso de Washington e com o objetivo de diminuir a intervenção do Estado na execução de políticas públicas. No início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso são propostas mudanças na forma como era realizada a reforma

²⁴ A equipe de elaboração do PNRA foi coordenada por José Gomes da Silva, sendo o objetivo do Plano dar rápida aplicação ao Estatuto da Terra, propondo o assentamento de 1,4 milhões de famílias durante o mandato de José Sarney. Entretanto, o PNRA aprovado pelo decreto 91.766 havia sofrido alterações significativas (MORISSAWA, 2001)

agrária, e lança o Programa “Novo Mundo Rural”, objetivando “conter o seu ímpeto e reduzir o seu peso para o Estado” (MARQUES, 2004, p. 270). E, segundo Almeida (2006, p. 75),

Ambientalistas, Ong’s, representantes sindicais, moradores da região se articulam nas críticas às obras de integração, desenhadas pelo governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso para a Amazônia e cuja espinha dorsal pode ser desmembrada no projeto “Avança Brasil”, onde foi elencada a construção de hidrovias, hidrelétricas, asfaltamento de rodovias, incentivos a monocultura da soja. Tudo obedecendo a uma lógica vertical, autoritária e de exclusão dos setores populares organizados.

O país é cenário de alguns conflitos significativos na luta pela reforma agrária: Corumbiara – RO, em 1995 e no ano seguinte, em Eldorado do Carajás – PA, como resultado da correlação de forças entre o Movimento dos sem Terra e os governos federal e estaduais. O massacre de Eldorado do Carajás ocorrido, no dia 17 de abril resulta no assassinato de 19 sem Terras na curva do “S” da PA-150, localizada entre o atual município de Eldorado do Carajás e o município de Marabá. Esses fatos repercutiram internacionalmente, passando o governo a sofrer pressão de diversas Ong’s e da sociedade civil, pela forma de execução da reforma agrária. Desse modo, várias áreas ocupadas são desapropriadas para fins de reforma agrária. Em 1998, inicia-se o Programa Lumiar, que visava prestar assistência técnica às áreas de assentamentos, pois as Emater’s se encontravam sucateadas, desde a extinção da EMBRATER, o que para, Schmitz (2001, p. 51), causou a impressão que “o governo reconheceu o fracasso delas, incentivando novas estruturas”.

É neste contexto de forte pressão social em torno do debate da reforma agrária que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA²⁵) do Brasil foi criado, em 1999, tendo por competências a realização da reforma agrária, promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, processando de modo mais intenso a presença das ações do INCRA, com a regularização fundiária das áreas ocupadas, criação de Projetos de Assentamento, implementação de linhas de crédito específicas à agricultura familiar, Programas de Assistência Técnica e Extensão Rural, e elaboração de Projetos de Educação do Campo.

²⁵ O MDA foi criado em 25 de novembro de 1999 pela medida provisória nº 1.911-12 e sua última estrutura regimental foi definida pelo decreto nº 5.033 de 5 de abril de 2004. O MDA tem sua sede em Brasília, possuindo representação através das delegacias de desenvolvimento Agrário nos estados. Em Belém, no prédio da Superintendência Regional do INCRA (SR01), encontra-se a delegacia de Desenvolvimento Agrário do Pará, que tem como finalidade a articulação das ações desenvolvidas pelo MDA em todas as suas secretarias, na esfera estadual.

Esse ministério, a partir do governo Lula, passará a utilizar a abordagem territorial para a implementação de todas as políticas públicas voltadas a execução de suas atribuições, impulsionando a criação de territórios em áreas de forte influência da agricultura familiar e organização social e sindical, visando a promoção do desenvolvimento rural.

Porém, a questão territorial no Brasil remete a Constituição Federal de 1988, que previa a execução do ordenamento territorial (BONNAL e MALUF, 2009, p. 86), porém, segundo os autores é no governo Lula que haverá uma “retomada da retórica do desenvolvimento”, com uma perspectiva de promoção do desenvolvimento territorial. É a partir da década 2000 que a abordagem territorial passa a fazer parte das políticas públicas e ações governamentais, via vários programas públicos de âmbito nacional nesta perspectiva. Assim,

a decisão do governo brasileiro em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, segundo uma abordagem inovadora. (BRASIL 2005a, p. 8).

Em 2003 o MDA cria a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), cujos programas e ações são implementadas nacionalmente utilizando a abordagem territorial, enquanto mecanismo de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Segundo Michelotti; Ribeiro; Florêncio (2006, p. 149) no estado do Pará a primeira reunião oficial, coordenada pela SDT/MDA, para a criação dos territórios ocorreu em setembro de 2003, quando de acordo com os autores “foram expostos os objetivos, as metas e a importância da participação do poder público municipal e da sociedade civil organizada”. É a partir deste momento que se dá início a construção dos Territórios Rurais no estado do Pará e do Território do Sudeste Paraense.

4.2. Surge a política de desenvolvimento rural através da abordagem territorial do governo federal

Recentemente, mais precisamente a partir do primeiro mandato do Presidente Lula, grande parte das políticas de desenvolvimento rural no Brasil passou a ser realizada sob o enfoque territorial, levando à criação, na última década e em diferentes estados e regiões do

país, de 160 Territórios Rurais, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada em 2003 como uma repartição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). E de 120 Territórios da Cidadania²⁶, sob a coordenação da Casa Civil.

Para Schneider (2004, p. 101 e 103) é a partir do esgotamento teórico e prático da abordagem regional²⁷, como “instrumento normativo das ações práticas do Estado e dos agentes políticos”, associado a um crescente questionamento sobre as dinâmicas de setores econômicos que passaram a se desenvolver mais sob uma lógica de finalidade do que de escala, que a noção de território ganha relevo. Para o autor

o território que reemerge não tem nada a ver com o conteúdo geopolítico da definição de Estado-Nação que lhe conferira originalmente o geógrafo alemão Friedrich Ratzel. “O retorno do território”, como aludiu Milton Santos (1994), está relacionado às mudanças socioespaciais e político-institucionais do capitalismo em sua fase pósfordista (Harvey, 1993). Trata-se dos efeitos mais gerais da reestruturação dos processos produtivos, que não apenas se internacionalizam (ou globalizam), mas também recompõem e afetam os territórios e as localidades que são a projeção particular sobre um espaço determinado. Neste sentido, o território emerge como um processo vinculado à globalização, sobretudo porque a nova dinâmica econômica e produtiva depende de decisões e iniciativas que são tomadas e vinculadas em função do território.

Mais ainda, o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado, entendido como instituição jurídico-social, às fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, seu alto custo para a sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência, etc. (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

A criação da SDT/MDA se inscreve como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural sustentável e para tanto se utiliza da abordagem territorial, cuja escolha é justificada por quatro aspectos: a escolha pela área rural, diferenciando-a de agrícola²⁸ por representar mais que um setor econômico; a escala, haja vista que os limites municipais seriam muito restritos para o planejamento e organização de ações de desenvolvimento, enquanto o estadual muito amplo e não corresponderiam as especificidades e diversidades; a descentralização das políticas públicas, seguindo esse movimento e; por fim “o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e

²⁶ Foram homologados 60 Territórios da Cidadania em 2008 e mais 60 em 2009.

²⁷ Para um aprofundamento buscar: SCHNEIDER, Sergio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Porto Alegre, Revista Sociologias, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

²⁸ Ao diferenciar rural de agrícola o documento quer demonstrar a sua perspectiva não setorial, pois defini área rural pelas “suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais”.

instituições” a serem mobilizadas e transformadas em instrumentos de iniciativas visando o desenvolvimento (BRASIL, 2005b, p. 8).

Neste cenário se destacam elementos como: a descentralização das políticas públicas e a participação da sociedade civil, principalmente ONG’s e movimentos sociais, e os próprios beneficiários; a redefinição do papel das instituições; e cresce a importância das “esferas infranacionais do poder público”, principalmente das prefeituras municipais. Para tanto foi necessário forjar uma nova unidade de referência, que permitisse a relação do Estado com os organismos locais. Assim, o território passou a ser esta unidade de referência para as ações e intervenções do Estado (SCHNEIDER, 2004, p. 102 e 103).

Porém, apesar dos documentos do MDA/SDT enfatizarem a sua perspectiva de ação não setorial, o que ocorre é que na prática essa ruptura com políticas setoriais não tem se concretizado, pois os “Territórios Rurais” criados no âmbito da SDT seguem sendo compostos por representantes dos agricultores familiares, e que discutem a aplicação de programas voltados a esse setor, como é debatido por Abramovay e Beduschi Filho (2004, p. 35 e 36) acerca da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Em seus documentos institucionais o MDA/SDT expressa a premissa de que haja consenso entre os diferentes setores sociais que constroem o território para que se venha a alcançar um desenvolvimento rural sustentável, opondo políticas setoriais a territoriais, pois segundo o mesmo documento a construção das marcas territoriais deve ser interpretada como “um complexo mecanismo institucional de transmissão de confiança entre atores de segmentos sociais e interesses muito diversificados” e acrescenta afirmando que “as experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social” (BRASIL, 2005a, p.3). Entretanto, o território constitui um espaço de onde se materializam as disputas de visões de mundo, interesses de atores e alianças políticas. Assim, para Teixeira & Ferrari (s/d, p. 2),

A reunião de “interesses complementares” também é muito questionada, uma vez que em um território se reúnem grupos diferentes, constituindo espaços permeados por complexas relações sociais de poder, onde existem forças sociais diversas e interesses muitas vezes divergentes.

Para Schneider (2004, p. 108) o território não é apenas a expressão do espaço social construído por intermédio da interação entre o espaço a ação humana, é onde ocorre a produção e interação humana, mas é “também um campo de forças onde atuam e operam as relações de poder e dominação”.

Para a definição dos Territórios Rurais no Brasil foram considerados alguns critérios como: concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de reforma agrária e de famílias de trabalhadores rurais sem terra; densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do governo federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional e outros critérios dialogados com os governos estaduais e a sociedade civil local (TEIXEIRA; FERRARI, s/d, p. 3).

A escolha desses critérios indica à preferência por um setor de aplicação dos recursos e a relevância e viabilidade para o apoio na promoção do desenvolvimento sustentável, haja vista que busca criar os Territórios em regiões com indicadores socioeconômicos mais precários e valorizar iniciativas anteriores, aumentando a eficácia dos recursos investidos para o MDA/SDT.

Coube à SDT a responsabilidade pela introdução da abordagem territorial, mas sua atuação se daria através da parceria com os demais órgãos da administração federal, estadual e municipal e da sociedade civil. Para tanto, se faz necessário buscar estabelecer constantemente alianças e parcerias no processo de apoio e articulação de diversos instrumentos de políticas públicas, sejam elas de responsabilidade de outras entidades. A partir deste processo o setor privado visualizará as oportunidades surgidas com aumento da organização e da dinâmica econômica esperada dos territórios, impulsionados pela abordagem territorial por intermédio da execução dos planos de desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2005, p. 17). Está é a intenção da política nacional de desenvolvimento territorial. Haja vista que para o Brasil (2005, p. 21)

O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e desses com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas.

A SDT parte da premissa que a expectativa a partir da abordagem territorial enquanto instrumento fomentador do desenvolvimento sustentável necessita considerar, que há uma heterogeneidade de territórios rurais, pois cada território envolve vários atores e interesses, em alguns casos antagônicos, como também cada qual com suas especificidades, não podendo traçar políticas e ações a partir do conhecimento de um único ou de alguns territórios, pois “a heterogeneidade dos territórios leva à necessidade de se formularem políticas com objetivos múltiplos e integrais, que atendam às principais demandas dos atores sociais”, como elemento possibilitador da formação de “alianças e parceria”, cujo objetivo é a construção do capital social (BRASIL, 2005, p. 21).

Sabourin (2002, p. 25) coloca que o interesse em associar as políticas de desenvolvimento rural à noção integradora e espacial de construção do território é a de complementação das abordagens setoriais, pois leva dois elementos em consideração, por um lado a “identificação e valorização das dinâmicas de coordenação e organização dos fluxos existentes entre os agentes locais”, e por outro “entre o território e seu ambiente externo”.

Para Abramovay citado por Teixeira & Ferrari (s/d, p. 3) o estabelecimento de territórios cria “novos arranjos territoriais ou intermunicipais”, que visam romper com enfoques setoriais e associar as diversas atividades e espaços; tendo como “força política e discursiva a valorização da cultura e do saber-fazer local, buscando outra forma - contra - hegemônica de promoção do desenvolvimento econômico e social”.

Com esse objetivo o primeiro passo apresentado pela SDT em seus documentos é a necessidade de diagnosticar os territórios para a execução de um planejamento norteador das ações Estatais, expressando que

Essa visão de futuro estruturará um plano, denominado Plano Territorial Rural de Desenvolvimento Sustentável - PTRDS, que servirá de organizador do processo de articulação e implementação de ações que transformem o quadro atual do território e realize os objetivos eleitos pela sua população. (BRASIL, 2005, p. 29).

Em sua tese Favareto (2006, p. 137 e 138), ao analisar os documentos apresentados pelas agências multilaterais observa que há dois impasses na execução de uma política de desenvolvimento territorial, sendo “o primeiro a permanência de uma visão agrária dos espaços rurais; o segundo, que deriva do anterior, é o viés de política social subjacente às orientações”. Há, em alguns casos, a introdução do termo no vocabulário dos formuladores das políticas, mas que as ações concretas se caracterizam com “viés claramente produtivista e

setorial”. Pois, há uma reafirmação da estratégia de inserção competitiva dos espaços rurais, visando a manutenção da contribuição da agricultura na composição do Produto Interno Bruto (PIB).

Peixoto (2009, p. 67) afirma que apesar de intenções expressas nos discursos e de algumas “práticas factuais” promovidas pelas políticas de base espacial de alguns ministérios, as políticas de promoção da cidadania de caráter territorial são secundarizadas, quando relacionadas ao “conjunto das ações promovidas ou impulsionadas pelo Estado”, sendo que na Amazônia prevalece a lógica produtivista na ocupação do território, pois ao analisar a atuação do governo, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) as ações concentram-se na “implantação de infraestruturas energéticas e de transporte para favorecer grandes interesses”, ou seja, ainda busca o desenvolvimento das forças produtivas.

Para a construção e a gestão do território são necessários processos que exigem envolvimento, negociação e amadurecimento dos territórios. E, para Teixeira & Ferrari (s/d, p. 3) a existência desses fatores não significa necessariamente “que no território coexistam harmoniosamente diferentes forças sociais, onde ocorrem genuínos processos participativos e democráticos”, sendo que para os autores os espaços institucionais criados nos territórios buscando a gestão social do mesmo, podem ser vistos como

espaços também de disputas, onde se enfrentam forças políticas, hierarquizadas, com diferentes *capitais sociais, culturais, econômicos e simbólicos*. A construção de consensos demanda que hajam capacidades de argumentação equilibradas. Relações assimétricas de poder dificultam ou mesmo inviabilizam a busca pela concertação, assim como impedem a construção de relações mais horizontais, que envolvam os atores sociais e possibilitem a construção mais compartilhada.

Neste sentido, Peixoto (2009, p. 68) apresenta mais um desafio a ser superado na gestão do território, a grande distância entre o que é apresentado nos discursos oficiais e a prática, haja vista que apesar de se pregar a articulação das políticas públicas, estas acabam sendo concebidas e praticadas isoladamente. Inclusive esta debilidade é reconhecida pelo Estado, constando de documento da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), afirmando que as políticas estão desarticuladas, rompendo com os aspectos conceituais do território e, conseqüentemente, com a “política de gestão territorial”.

A efetivação de uma política de desenvolvimento territorial implica na construção de projetos negociados entre os diferentes setores sociais que compõem um território, constituindo, só isso, um grande desafio no Território do Sudeste Paraense pela constituição história do espaço onde disputam a agricultura familiar, a agricultura patronal e a

mineração/siderurgia, haja vista que se trata de uma área de fronteira e, portanto, de conflitos ainda muito recentes, dificultando a realização do que é indicado nos Programas de Desenvolvimento Territorial, “o consenso”, a construção de um Projeto de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável negociado entre os diferentes setores sociais.

Para Brandão (2007, p. 48) não é possível a análise de qualquer “sistema produtivo”, em qualquer escala sem considerar o seu “envolvimento em um ambiente de articulação oligopólica, sob dominância do capital financeiro, e submetida a uma dinâmica intersetorial específica”, como é o caso do setor de mineração localizado no sudeste do Pará. O autor lança pistas para explicar a maior dificuldade de concretizar um projeto negociado com esse setor, devido ao fato de que

os estudos localistas avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e aprendizagem, enraizadas naquele território singular, criando, com suas investigações, listas *ad hoc* dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos, todos devidamente *region-specific*. Muitos destes trabalhos negligenciam que há hierarquias inter-regionais, e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise (BRANDÃO, 2007, p. 48).

Outro elemento significativo para explicar a dificuldade de construção de um projeto negociado entre os diferentes setores encontra-se no fato de que os governos militares tinham como um de seus pilares a manutenção e defesa da propriedade fundiária. Assim os investimentos realizados visando à diminuição da pobreza e desigualdades no campo, na melhoria da qualidade de vida e capacidade produtiva, priorizavam a colonização e a regularização fundiária, e não a partilha de terras para evitar conflitos (FAVARETO, 2006, p. 135).

Esse processo no sudeste paraense resulta na regularização das áreas de castanhais na forma de grandes propriedades rurais, sendo que nelas existiam agricultores familiares que passaram a reivindicar estas áreas, dando origem a inúmeros conflitos entre a agricultura patronal e a agricultura familiar. Este processo de luta pela terra ainda não está concluído, pois existem várias áreas ocupadas aguardando a desapropriação para a criação de Projetos de Assentamento por parte do INCRA. Portanto, qualquer projeto de desenvolvimento territorial negociado terá que deliberar acerca da questão fundiária.

Como resultado deste processo de enfrentamento com os outros setores sociais na disputa por seu projeto de desenvolvimento, os movimentos sociais e sindicais ligados a agricultura familiar se fortaleceram politicamente, e passaram a compor os espaços públicos

de discussão acerca da execução das políticas públicas voltadas ao campo, buscando defender os seus interesses.

Abramovay citado por Teixeira & Ferrari (s/d, p. 3) busca demonstrar a “importância das organizações sociais populares na transformação das realidades que as envolvem, abrindo caminhos para a compreensão das transformações que as novas forças sociais podem trazer para a forma como se organizam hoje os territórios”, afirmando também que a criação desses territórios conforma uma nova forma de organização dos espaços geográficos que acabam por motivar e articular “sujeitos e organizações locais” na busca por outra forma de desenvolvimento e, por outro lado, se contrapondo “às lógicas de organização já existentes, evidenciando conflitos territoriais, políticos e culturais”.

4.3. A criação do território rural do sudeste paraense

O Território do Sudeste Paraense surge em 2003 a partir da atuação da SDT/MDA, na implantação de sua Política de Desenvolvimento dos chamados “Territórios Rurais” através do Programa denominado “Vida Digna no Campo”. Segundo informações obtidas na delegacia do MDA no estado do Pará, estava prevista a criação de cinco territórios rurais²⁹ em todo o estado, sendo que o atual Território do Sudeste Paraense e o Território do Sul do Pará, que corresponde à mesorregião do Sul do Pará, constituíam um único território.

Porém, ocorre a criação de dois Territórios devido as diferenças políticas existentes entre estas duas regiões, constatação que já havia se manifestado dentro da CAMTEC, como é demonstrado no depoimento a seguir:

Quando foi em 2001 e 2002 tem uma disputa entre o sul e o sudeste do Pará pelo controle da CAMTEC. É quando há um racha e é criada a CAMTEC do sul do Pará. Foram criadas a partir de então duas CAMTEC, para discutir, fazer essa discussão a priori, só em Marabá era antes discutido o sul e o sudeste para as duas regiões. Foram criadas a partir de uma ação do governo do estado do Pará, na pessoa do Vic que era na época, era o Secretário de Agricultura (Ex-Articulador Territorial, em 13/11/2009).

Segundo Intini (2004, p. 171), em 10 de abril de 2003 é criada a CAMTEC do Sul do Pará, que é sediada na Unidade Avançada do INCRA de Conceição do Araguaia, passando a

²⁹ Os Territórios Rurais previstos eram: Território do Baixo Amazonas, Território do Nordeste Paraense, Território do Marajó, Território da Transamazônica e Território do Sul Paraense.

existir duas CAMTEC no âmbito da SR 27. A partir dessa divisão passa a existir uma articulação da direção do INCRA de Marabá para a criação de territórios separados, ou seja, a criação do Território do Sudeste e o Território do Sul do Pará. Entretanto, para que essa proposta fosse discutida e aceita pela SDT/MDA, a direção do INCRA de Marabá busca localizar na região uma iniciativa dos movimentos sociais que tenha uma abrangência territorial, haja vista que a região sudeste enquadra-se nos critérios exigidos pelo MDA para se tornar um Território Rural.

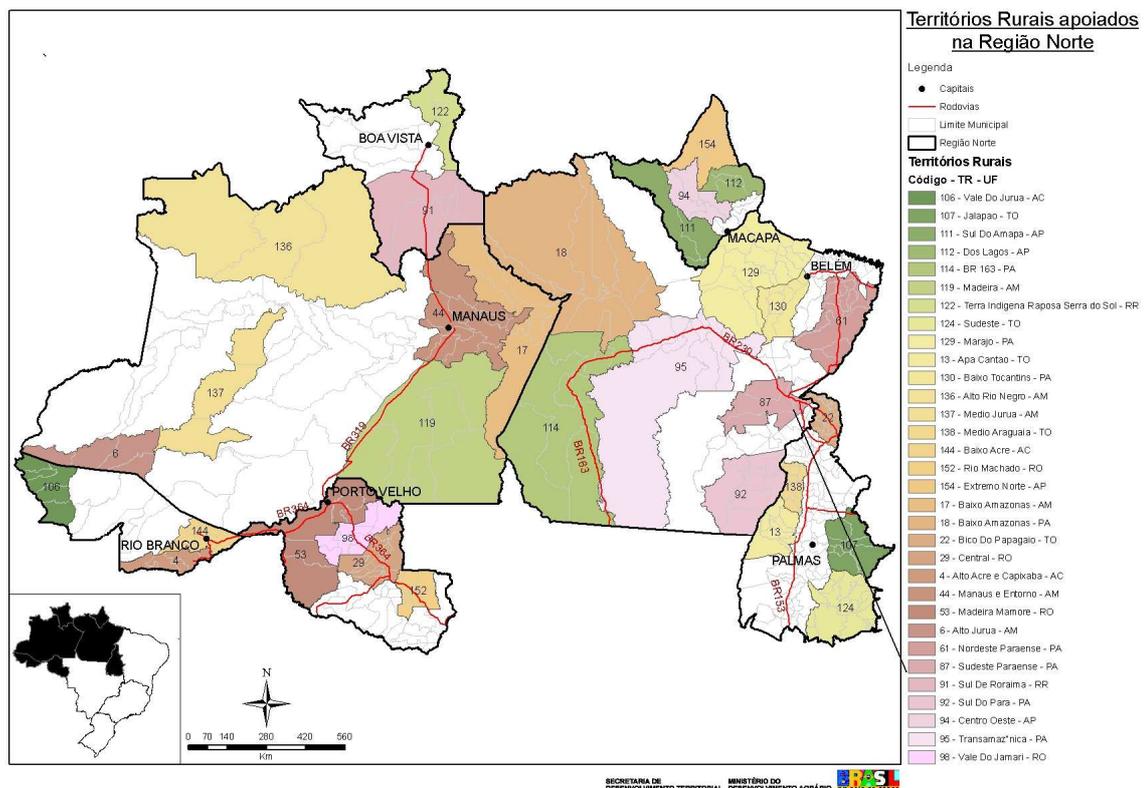


Figura 1: Localização do Território do Sudeste Paraense no contexto da região Norte. Fonte: MDA/SDT/SIT-Mapas, (2009).

Com essa finalidade é estabelecido um diálogo com a Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Sul do Pará (FECAT), que vinha articulando uma rede de cooperativas e agroindústrias de beneficiamento de polpa de frutas, que envolvia os municípios de Marabá, em torno da experiência da Cooperativa Camponesa do Araguaia-Tocantins (COOCAT); de Nova Ipixuna, onde estava sediado o Correntão (Cooperativa dos Trabalhadores Agro-extrativistas de Nova Ipixuna); e em Parauapebas, com a agroindústria da Cooperativa Mista dos Produtores Rurais da Região do Carajás (COOPER), além de outros

municípios que vinham discutindo a criação de cooperativas municipais de agricultores familiares e se articulando em torno da FECAT.

Depois de discutir com a gente, a Bernadete foi até Belém, na delegacia do MDA discutir a proposta de criação do Território do Sudeste, argumentando que aqui os movimentos sociais eram fortes, que já existia uma iniciativa que se encaixava na proposta deles, etc.. Quando foi na reunião em Belém, eles criaram o território do Sudeste, depois teve uma reunião aqui, que não me lembro direito quando foi, mas que nós fechamos os municípios e ficou esse território. (Representante da FECAT, em 01/12/2009).

Segundo o Ex-articulador territorial, não foi possível a divisão entre os territórios do Sudeste e do Sul do Pará na Plenária Regional que ocorreu no município de Marabá em maio de 2003, sendo somente definida a criação dos dois territórios na Plenária Estadual, que ocorreu em setembro de 2003, como demonstra o depoimento abaixo,

Quando o pessoal foi no primeiro seminário em Marabá em 2003, se não me engano em maio de 2003, para apresentar a Política Nacional de Territórios Rurais, instala-se o conflito, na reunião estadual, ainda lá na plenária regional não foi possível fazer a divisão. Na plenária estadual de fato se consegue fazer a divisão. Aqui em Belém, fazer a divisão entre o território do Sul e Sudeste do Pará, então ficaram dois territórios distintos (Ex-Articulador Territorial, em 13/11/2009).

Definida a criação do Território do Sudeste Paraense e o do sul do Pará na Plenária Estadual passou-se a definição dos municípios que irão compor o território, ou seja, a definição dos seus limites geográficos, ficando composto pelos seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Eldorado do Carajás, Parauapebas, São Domingos do Araguaia e São João do Araguaia. Essa definição gira em torno da área de abrangência do projeto da FECAT.

No caso específico do Território do Sudeste do Pará a indicação inicial dos sete municípios ela se deu em função da organização da FECAT, em torno do polo de fruticultura do Sudeste do Pará, que abrangia os municípios de Itupiranga, Marabá, Nova Ipixuna, São Domingos, São João do Araguaia, Parauapebas e Eldorado do Carajás. Então, o recorte dos sete municípios se deu por isso, a idéia do fortalecimento do pólo de fruticultura era rede de cooperativas da FECAT que estavam mais articuladas, que tinham um desenho e um projeto mais estruturado, que foi quem conseguiu pautar o recorte territorial, certo. E aí, assim, juntou-se a isso uma preocupação que o Secretário de Desenvolvimento Territorial, que é o Humberto Oliveira que tinha, de que vamos ter cuidado com o recurso, porque o recurso que tem disponível para o território é muito pequeno, não pode ir abrindo muito e tal. Tanto é que uns dois anos pra frente a nossa idéia de aumentar para 11 municípios foi rejeitado pelo conselho, depois disso, porque se pautava nessa idéia de recurso que se tinha disponível para o território, então o recorte inicial foi esse, em função desta questão (Ex-Articulador Territorial, em 13/11/2009).

Essa articulação do projeto da FECAT, que é a principal estratégia do movimento social sindical rural na região no campo produtivo, definiu os municípios que comporiam o território, explicando inclusive, por que o município de Curionópolis, que se localiza entre Eldorado do Carajás e Parauapebas não compôs o Território do Sudeste Paraense.

Eu tenho, a lembrança eu tenho, não tenho com exatidão a data, mas depois você pode pegar nesse sentido, mas o debate do território rural quando chegou a discussão a partir do MDA, colocando toda a importância da discussão das políticas federais, né, a partir da organização territorial, ... , fazia parte na época da Fase, trabalhava na assessoria sindical, cooperativa, enfim. Nós fizemos um debate a partir da organização territorial que nós tínhamos que era considerado assim mais organizado, a partir das cooperativas. Então nós tínhamos, na época, no momento, estavam se consolidando, iniciando a consolidação, do que a gente tava chamando de a rede das cooperativas, que estava em torno da FECAT, né. E nesse sentido então, visualizava os sete municípios, onde tinha uma parte de abrangência, que era do Correntão, de Nova Ipixuna, da própria FECAT, antiga COOCAT, que era aqui em Marabá, e com a de agroindústrias no caso, então, aqui em Marabá, Correntão e Parauapebas, que era então lá o pessoal da COOPER. Ai, junto com isso nós tínhamos cooperativas iniciando em Itupiranga, São João do Araguaia, São Domingos, e também, com discussão em Eldorado do Carajás, e Curionópolis ficava naquele meio ali, mas não entrou na referência porque não tinha cooperativa organizada. Então, o início da discussão de território se baseou por aí. Aí, depois isso gerou um debate, porque os outros municípios não participavam do território e tal, então, a política territorial inicial foi definida a partir da organização do cooperativismo, das cooperativas que estavam articuladas em torno da FECAT (Funcionário do INCRA, em 08/10/2009).

De acordo com Brasil citado por Michelotti; Ribeiro; Florêncio (2006, p. 150) para a definição desses municípios dois aspectos foram levados em consideração: a “seleção de um número reduzido de municípios, no primeiro momento, visando a construção de um diálogo interinstitucional”, pois existia também uma preocupação com o volume de recursos que o MDA dispunha para implementar o Programa, e “inclusão dos municípios envolvidos diretamente no ‘polo de fruticultura’, principal estratégia no campo produtivo do movimento sindical”. A figura a seguir apresenta os municípios que passaram a compor o Território Rural do Sudeste Paraense.



Figura 2: Mapa de Localização dos Municípios do Território Rural do Sudeste do Pará.
Fonte: PTDRS do Sudeste do Pará, LASAT, 2006.

Com a criação do Território do Sudeste Paraense em 2003, foi instalada a Comissão para a Implantação das Ações Territoriais (CIAT), que deveria ser composta por representantes do poder público e sociedade civil. O papel da CIAT era o de acompanhar a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) que definiria os eixos de investimento e desenvolvimento no território, e a articulação dos atores em torno da implantação do debate acerca dos projetos na linha do PRONAF Infraestrutura, como expressa o ex-articulador do território “o que é que tinha colocado era: vamos tentar mobilizar os atores locais nas CIAT’s através de investimentos na infra-estrutura de produção”.

Para Abramovay citado por Sabourin (2002, p. 21) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) vai introduzir um primeiro enfoque territorial na política agrícola, pois associa o financiamento de infraestruturas coletivas às deliberações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), levando a interligação entre as comunidades locais e diferentes esfera do Estado. Com a criação dos Territórios Rurais o debate e a aplicação dos recursos destinados à infraestruturas coletivas,

que eram provenientes da linha de crédito PRONAF Infraestrutura, passam a ocorrer nos Colegiados Territoriais sob a denominação de PROINF's.

2.3.1. A Comissão para a implantação das ações territoriais (CIAT).

A Comissão para a Implantação das Ações Territoriais foi criada em 2003 a partir da definição do Território do Sudeste Paraense. Segundo o ex-articulador territorial a sua composição era equivalente a composição da Câmara Técnica (CAMTEC), pois eram os mesmos atores que participavam, havendo assim uma junção desses dois espaços: a Câmara Técnica passou a ser a CIAT.

(...)

Aliás, da CAMTEC virou CIAT. Então assim, aqui no sudeste do Pará foi muito tranquilo, o pessoal falou assim: não vamos criar outro fórum né, vamos incorporar a CAMTEC no CIAT. Então foi assim essa virada, (...), foi muito interessante (Ex-articulador territorial, em 13/11/2009).

A CAMTEC era o espaço de discussão que reunia com frequência os movimentos sociais, o poder público e os agentes financeiros para debater a implementação das políticas públicas voltadas à reforma agrária e à agricultura familiar. Mesmo com os debates em torno do Território e da criação da CIAT permaneceu sendo a referência como espaço democrático e participativo, para alguns representantes dos movimentos sociais, mesmo depois de sua desarticulação.

Em 2003 começa o território. Ai veio e tal, (...), ficou nessa história do território, e nós entramos também pra dentro do território, nós ficamos trabalhando no território via CAMTEC, ficamos trabalhando aí pra existir e tal, existia uma comissão, mas a CAMTEC deliberava, então até 2007 quando, quando nos fomos obrigados a criar o tal de Cisat. O CIAT. (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

Neste momento tem-se um processo de formação de vários espaços de debates, onde os atores que participavam se repetiam, gerando dificuldade destes se recordarem dos debates que foram realizados por intermédio da CIAT, servindo de referência e diferencial dos demais espaços a discussão acerca da aplicação dos recursos provenientes do PRONAF Infraestrutura, atualmente PROINF, como pode se analisar no depoimento abaixo

Eu tô confundindo no momento, porque ao mesmo tempo tinha reunião da, como se chamava, que o INCRA também fazia, reunião pra que nós fazer pegar neste eixo,

tinha reunião da região do bico do papagaio³⁰, tinha reunião, me lembro muito bem, da agenda 21, (...), era meio complicado porque muitas vezes se cruzavam as mesmas pessoas na reunião, só se mudava era a mesa, mas para discutir as mesmas coisas (Coordenador Geral da Copserviços, 28/09/2009).

Segundo o ex-articulador territorial, a CIAT do Território do Sudeste Paraense foi uma das comissões que conseguiu realizar os três ciclos da gestão territorial, sendo o primeiro a mobilização dos atores; o segundo a articulação, e; o terceiro a consolidação. Entretanto, isso ocorreu impulsionado pelo PROINF. Quando surgem problemas nos projetos e dificuldade de acesso aos recursos, há uma desmobilização da CIAT.

Então assim, conseguimos articular a CIAT, envolver os atores, passamos por todos os processos, só que ainda assim hoje, e de um ano mais ou menos, pra cá, eu vejo desmobilização da CIAT em função de algumas coisas, boa parte dos projetos territoriais não foram consolidados, não foram instalados, né, boa parte, em função de questões burocráticas, né, e aí assim tem problema da caixa, tem problema dos agentes locais, tem problema de todo mundo, problema do MDA, todo mundo, todo mundo é um pouco culpado nessa história, mas o fato é que boa parte dos projetos hoje não se consolidaram (ex-articulador territorial, 13/11/2009).

Esse processo de desmobilização da CIAT está relacionado ao fato de que os debates acerca dos projetos da linha PROINF foram utilizados como elemento mobilizador, mas com a demora na aprovação dos projetos e liberação dos recursos as entidades passaram a não mais participar das reuniões e encontros. Apesar de mobilizar os atores nos momentos de se discutir o montante de recursos disponíveis para o período e a sua alocação, acabava por se desperdiçar um espaço importante de debate que tinha a possibilidade de atrair novos atores do poder público, como representantes das prefeituras municipais que compunham o território ao não se debater outros temas como: educação, saúde, meio ambiente, e principalmente as parcerias institucionais, gerando críticas.

O Pronaf Infraestrutura, que antes era discutido nos Conselhos de Desenvolvimento Municipais, e que saiu dos Conselhos para ir para a CIAT. Então o bom disso é que você tirou o poder que os prefeitos tinham, né, de fazer politicagem com os PRONAF's Infraestrutua, só que por outro lado acabou, dando uma dimensão para a discussão que eu acho que foi meio equivocada, meio perversa. No sentido do seguinte, (...), a gente na discussão da CIAT, o que pautava muito a discussão dos recursos de infra-estrutura, pra infra-estrutura, e se perdia assim muito, assim o principal da discussão, que era o plano de desenvolvimento do território, que tinha, você tinha atores importantíssimos na discussão, com peso político bastante interessante, (...) na primeira reunião em Parauapebas tava dos sete prefeitos, tavam, seis, cinco prefeitos, tinham não sei quantos vereadores, né, tinham não sei quantos secretários de agricultura, tinha uma representatividade muito boa, só que quando você ia para discussão de fato, onde é que você que se pautava, na divisão

³⁰ Trata-se das reuniões do Território da Mesorregião do Bico do Papagaio, programa coordenado pelo Ministério da Integração Nacional.

do recursos, e o que no primeiro momento era usado como uma ferramenta aglutinadora dos atores sociais, passou a ser o principal ponto de discórdia (ex-articulador territorial, 13/11/2009).

Primeiro teve muitos encontros, vários encontros da SDT na questão geral, assim do território, eu acho que deve ter começado, isso aqui em 2004 ou 2005. No início era um pouquinho complicado porque no fim das contas se discutia apenas a divisão de dinheiro e projetos em cima desta questão, que era dividido entre FETAGRI, FETRAF e MST (Coordenador Geral da Copserviços, 28/09/2009).

Outro aspecto apresentado pelos atores que compunham a CIAT como, a princípio, desestimulante foi a separação da CAMTEC, sendo que nesse novo espaço a FETAGRI, através de suas instituições parceiras, passou a representar a maioria dos membros da CIAT, garantindo desta forma, a discussão e o encaminhamento de suas demandas.

A CIAT, não podia mais a CAMTEC coordenar, a CIAT. A CIAT entrou muito capengo veio. Era uma comissão muito reduzida de cinco pessoas e não cabe todo mundo e essa questão do território, ficou muito centralizada em pequenos grupos, na mão da FETAGRI, algumas pessoas diziam que a FETAGRI queria centralizar. Entrou a ARCASU, a FECAT, a FATA e a CPT, aí ficava quase que um bloco só da FETAGRI, e a coisa acumulava, não andou muito (Representante da FETRAF, em 5/10/2009).

Entretanto de acordo com Simões (2007, p. 181) no Território do Sudeste Paraense a Plenária Territorial, na época, era composta pelo INCRA, Agência Regional de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará (ARACASU), Universidade Federal do Pará (LASAT/UFPa), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Federação dos Trabalhadores na Agricultura – Regional Sudeste do Pará (FETAGRI), Federação das Centrais de Associações do Estado do Pará (FECAP), Movimento dos Sem Terra (MST), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI), Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Banco da Amazônia, Banco do Brasil (B.B.), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA) e Associação dos Municípios do Araguaia-Tocantins (AMAT), sendo que esta instância era consultiva e deliberativa. O Núcleo Dirigente era composto pelo INCRA, ARCASU, LASAT/UFPa e CPT; e o núcleo técnico era composto apenas pelo articulador territorial.

A CIAT possuía uma estrutura de funcionamento composta por três instâncias: “a Plenária do Território; o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico, que era composto por uma única pessoa contratada pela SDT/MDA para assumir o posto intitulado ‘articulador territorial’” (SIMÕES, 2007, p. 182). A figura 3 permite uma melhor visualização desta estrutura.

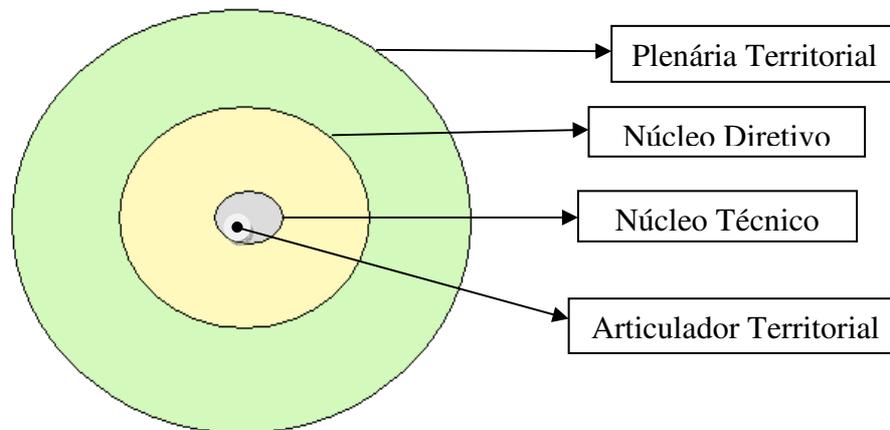


Figura 3: As instâncias de composição da CIAT.

Fonte: SIMÕES (2007, p.181).

A CIAT deveria ter uma existência breve, mas atuou por aproximadamente quatro anos, tendo como uma de suas principais atividades desenvolvidas no território a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) e de projetos financiados pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), via recursos da linha de crédito PRONAF Infraestrutura. Apresentava bastante dificuldade para ampliar as discussões acerca da formação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que é instituído em 2008 com a criação do Território da Cidadania.

O PRONAT, segundo Peixoto (2009, p. 79), “procura desenvolver um método de gestão social dos territórios, tendo como horizonte dinamizar a economia de base popular como recurso em um esforço de articulação interinstitucional”. Assim se busca o envolvimento social para a construção de planos e projetos que visem o desenvolvimento do território, fortalecendo iniciativas locais, sendo a sua operacionalização financeira proveniente do PRONAF.

Uma das atribuições da CIAT era a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Para a elaboração do PTDRS do Território Rural do Sudeste Paraense foi selecionado o LASAT como instituição responsável, e contou com a colaboração da equipe de articulação da ATES, sendo este um diferencial com relação ao que propunha a metodologia apresentada pelo MDA em seu manual de elaboração dos planos de desenvolvimentos territoriais, pois buscava vincular o trabalho de elaboração com o de articulação da ATES.

O que eu acho que a gente criou um pouco diferente no processo foi tentar vincular a equipe de elaboração do PTDRS, que nessa época o LASAT também coordenava com a equipe de articulação da ATES. Então, a idéia foi vincular a elaboração desse plano ao trabalho da equipe de articulação, pra otimizar esforços e ao mesmo tempo, entendendo que, bom, um plano desse não dava a dimensão do desenvolvimento como um todo, mas que ele tinha muita relação com o trabalho da assistência técnica e que seria importante a equipe de articulação estar envolvida e elaborando esse plano, orientar também as ações da ATES (Ex-membro da equipe do LASAT, em 06/10/2009).

Essa parceria também tinha como objetivo aproveitar o processo de elaboração do PTDRS para aprofundar o debate acerca da abordagem territorial, compreendendo-a melhor do ponto de vista teórico e o que viria a ser desenvolvimento territorial, discutir o conceito de território e suas aplicações, assim como para onde os programas do MDA estavam conduzindo o desenvolvimento rural, quais os rumos para a agricultura familiar, criando um grupo que refletisse este processo de mudança conceitual e metodológica na região.

Porém, devido ao acúmulo de atividades a serem encaminhadas pela equipe, o grupo não conseguiu ter uma organicidade e um aprofundamento maior dos debates acerca da temática. Mas, apesar dos atropelos conseguiram publicar três artigos referentes ao tema relacionando-o com o território do sudeste paraense.

O processo operacional de elaboração do PTDRS seguiu as recomendações fornecidas pela SDT/MDA através de seu Documento de Apoio nº 02³¹, cujo objetivo é o de orientar a elaboração do plano, sendo este compreendido como

um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, **resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado**³², nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo (BRASIL, 2005, p. 10).

A metodologia utilizada para a elaboração do PTDRS foi através de planejamentos participativos, em reuniões e oficinas realizadas nos municípios que compunham o Território Rural do Sudeste Paraense, onde eram levantadas questões referentes ao desenvolvimento rural e as proposições que surgiam desse debate. Todas estas informações foram sistematizadas ao final através das diretrizes e linhas de ações e, como, se tratava do Território

³¹ BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL**. (Guia para o Planejamento), 2005.

³² Grifo do Autor.

Rural toda a ênfase foi dada à agricultura familiar, desde o diagnóstico do Território as proposta de ações.

Entretanto, o que o próprio Guia para o Planejamento aponta é que o PTDRS teria um caráter de “desenvolvimento integral” e, como tal, não deve se focar apenas nas políticas públicas praticadas pelo MDA e/ou SDT, buscando uma abrangência maior, “deve integrar uma visão mais ampla do Território, projetando todas as ações necessárias ao seu processo de desenvolvimento sustentável, independentemente das fontes de financiamento ou parcerias a serem formadas”, independente de serem instituições públicas ou privadas, pertencentes ao Território ou de fora do mesmo.

O PTDRS foi elaborado para o Território Rural do Sudeste Paraense, na época formado por sete municípios. Com a criação do Território da Cidadania houve a ampliação para quatorze municípios, havendo a necessidade de adequação e ampliação deste documento.

Apesar da existência do plano pouco tem sido utilizado para nortear as ações dos ministérios no Território da Cidadania³³ ou as ações do governo do estado e municípios, demonstrando uma incompatibilidade entre a elaboração e a implementação da política. Esta dificuldade é reconhecida pela SDT, ao afirmar em documento do CONDRAF que “a principal crítica às metodologias de apoio ao desenvolvimento territorial” consiste que, na maioria dos casos, se dá maior ênfase à etapa de construção do Plano e elaboração de projetos e ao planejamento em si, sendo que o mesmo destaque não é notado na fase da gestão “implicando a insustentabilidade do próprio processo” (PEIXOTO, 2009, p. 79).

O processo de planejamento é contínuo e permanente, devendo ser parte das atribuições do Colegiado de Desenvolvimento Territorial sua constante adequação, pois o constante debate leva ao questionamento/avaliação das ações que estão sendo implementados no Território, favorecendo um debate acerca da forma de intervenção do Estado, propiciando a participação, envolvimento e o comprometimento dos diversos atores incluídos nesse processo em torno dos interesses coletivos pactuados no processo de planejamento e sistematizados no PTDRS.

³³ O Programa Território da Cidadania almeja integrar ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em planos desenvolvidos com a participação da sociedade. A Região Norte deverá ser contemplada com R\$ 2,5 bilhões, beneficiando cinco territórios no Pará: Nordeste Paraense, Baixo Amazonas, Sudeste Paraense e Transamazônica, que receberão R\$ 1,2 bilhões (PEIXOTO, 2009, p. 76).

4.4. O Programa de Territórios da Cidadania

O Programa de Territórios da Cidadania é apresentado como um esforço do governo federal em concentrar e priorizar suas ações em regiões onde “os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população”, assim como “acelerar processos locais e subregionais que ampliem as oportunidades de geração de renda” de forma desconcentrada, buscando a sustentabilidade em todas as suas dimensões, acrescentando que

Trata-se de um programa de apoio e estímulos a processos de desenvolvimento organizados territorialmente com certo grau de endogenia, descentralizados e sustentáveis, articulados a redes de apoio e cooperação solidária que, gradualmente, possam integrar populações e territórios do interior do Brasil aos processos de crescimento e de desenvolvimento em curso (BRASIL, 2008, p. 3).

O Território da Cidadania é uma “ação de Estado para regiões rurais” visando à superação da pobreza e das desigualdades sociais a partir de uma “estratégia de desenvolvimento territorial”, para tanto necessita a conformação e reconhecimento dos Colegiados Territoriais como instância de planejamento, gestão e controle social das ações a serem implementadas, partindo dos eixos estabelecidos no PTDRS (BRASIL, 2008, p. 4 e 5).

Para os atores locais, o Território da Cidadania é uma sobreposição de políticas públicas em um determinado espaço, tratando-se do Território Rural que foi criado pelo MDA/SDT, mas com uma ampliação no número de ações, agora de 18 Ministérios, sem que haja uma mudança na forma como são definidas estas ações e os recursos orçamentários.

Tu pega assim, o Território da Cidadania nada mais é do que uma sobreposição de política públicas, que já existiam. Isso não é uma coisa nova, (...) o recurso que o pessoal fala hoje, que é ao nível do Território da Cidadania é recurso que já está previsto no Plano Plurianual (PPA) faz não sei quantos anos, pra educação, pra saúde, pra reforma agrária. (Ex-articulador territorial, em 13/11/2009).

O ex-articulador territorial afirma que a criação dos Territórios da Cidadania também tinham por finalidade gerar um cenário de maior integração e entendimento entre as ações de diferentes Ministérios, evitando assim, que a oposição ao Governo Federal se utilizasse dessas situações de conflito entre diferentes ministérios para desmoralizar a sua imagem, como é apresentado no relato a seguir:

Foi o seguinte, mais uma vez eles criaram critérios e definiram um piloto para cada estado, (...) e os critérios que contam são basicamente os do Ministério Social e de Combate a Fome (MDS), e eles definiram os territórios prioritários de cada estado. Havia, isso foi uma sugestão da Casa Civil, porque, não sei se tu lembra alguns fatos ocorridos, principalmente entre o Ministério do Meio Ambiente e Ministério de Minas e Energia em torno das barragens, que o Ministério da Minas e Energia dizia uma coisa e o MMA dizia outra. Isso começou a gerar um certo conflito e a oposição começou a dizer que o governo não se entendia, então assim, começou a haver uma pressão por parte da oposição. (...). Então, no meio disso tudo, surge o questionamento: como é que nós vamos aglutinar todas as políticas do governo, pra gente dar a idéia de que tamo junto? Foi quando, isso segundo o Humberto Oliveira fala, que ele numa reunião de ministros falou: então vamos trabalhar na ideia de território, vamos juntar tudo isso dentro do território. Foi quando surgiu a idéia de Território da Cidadania, na perspectiva de você aglutinar todas as políticas de governo, né, dentro de um planejamento estratégico, de um planejamento regional, que pudesse aglutinar todas as políticas do governo federal. Aí, foi quando juntou todos os ministérios, agora todos os ministérios vai ta. Aí, de novo foram construídos vários critérios, trabalharam os critérios de classificação dos territórios e definidos alguns territórios por estado, daí ficou, no primeiro momento o Pará com dois, outros estados com três e tal (Ex-articulador territorial, em 13/11/2009).

De acordo com o site o Território da Cidadania, para a criação de Territórios de atuação integral deveria ser respeitada a quantidade de no mínimo dois territórios por Estado, sendo que estes deveriam ser territórios do programa do MDA, ou seja, deveriam ser Territórios Rurais, observando a existência de um Colegiado de Organização Social e Colegiado Territorial.

Os critérios utilizados para a seleção dos Territórios da Cidadania foram: a) território com menor Índice de Desenvolvimento Humano IDH; b) maior concentração de beneficiários com o Programa Bolsa Família; c) concentração de agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária; d) maior concentração de populações quilombolas, indígenas e pescadores; e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; f) maior organização social (BRASIL, 2008, p. 5).

Para a coordenação desse programa foram formadas três instâncias de gestão abrangendo as esferas: i) nacional, o Comitê Gestor Nacional; ii) estadual, Comitê de Articulação Estadual e; iii) no território, representado pelo Colegiado Territorial, como é demonstrado na figura 4.



Figura 4: Instância de Gestão do Programa Territórios da Cidadania.

Fonte: Site www.territoriosdacidadania.org.br (2010).

O Comitê Gestor Nacional é composto pelos secretários executivos ou secretários nacionais de todos os Ministérios que compõem o programa e tem como atribuições: aprovar diretrizes; organizar as ações federais; adotar medidas para execução do Programa e avaliá-lo; mobilizar atores federativos e definir novos territórios.

Realizar, sob orientação do Comitê Gestor Nacional, o acompanhamento da execução das ações do Programa é atribuição do Comitê Gestor Estadual, cuja composição corresponde a do GERA, formada por representante, nos estados, dos Ministérios e órgão federais participantes e representantes dos Colegiados Territoriais.

Os Colegiados Territoriais são instâncias já existentes ou a serem constituídas e deverão ter a representação das três esferas de governo e da sociedade civil, obedecendo ao critério de paridade, buscando a integração ou articulação entre esses e outras instâncias colegiadas municipais ou intermunicipais (CONSAD's, Comitês de Bacias, Comitês Municipais de Saúde, entre outros), definindo uma coordenação executiva.

Nos Territórios poderão ser formados os Comitês Territoriais vinculados ao Colegiado Territorial, como estruturas auxiliares para encaminhamentos, resoluções específicas, acompanhamento operacional de determinada política pública ou conjuntos de ações afins.

4.4.1. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER

O CODETER foi criado em junho de 2008, após a transformação do Território Rural do Sudeste Paraense em Território da Cidadania. Foi organizada uma coordenação executiva do CODETER que está localizada no município de Marabá, contando com um espaço físico cedido pela Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI), que também disponibilizou uma funcionária para auxiliar nas atividades que vêm sendo desenvolvidas, ocupando o cargo de Secretária Geral.

A estrutura de funcionamento do CODETER é formada pelas Plenárias; Presidente do Colegiado; Núcleo Diretivo e Técnico (NDT) e; Secretária Executiva. O presidente é escolhido entre os membros do Núcleo Diretivo e Técnico e a participação dos membros do CODETER deve ser voluntária e gratuita.

A Plenária é o órgão colegiado superior “ao qual compete todas as decisões estratégicas ligadas ao processo de desenvolvimento territorial”, como é declarado no Regimento Interno do CODETER (fazer a citação) do Sudeste Paraense, cuja composição é de noventa e dois membros, entre representantes do poder público e da sociedade civil, divididos paritariamente considerando as representações municipais e regionais, sendo estes formalmente apresentados juntamente com o nome do suplente.

As representações municipais correspondem a seis por município, sendo três da sociedade civil e três do poder público escolhidos pelo CMDRS. E, caso esse conselho não seja atuante as representações governamentais serão das Secretarias de Agricultura, Saúde e Educação e os da sociedade civil corresponderão a um representante da FETAGRI, da FETRAF e do MST, de acordo com o Iº do Capítulo III do Regimento Interno do CODETER.

Em 31 de julho de 2008 foi eleito em Assembléia do Colegiado de Desenvolvimento das Ações Territoriais do Sudeste Paraense o presidente do CODETER que ficou a cargo da UFPA/LASAT, representado pelo Prof. William de Assis, sendo uma indicação da FETAGRI.

O Núcleo Diretivo é composto por onze instituições: UFPA/LASAT, Banco do Brasil, INCRA, FETAGRI, MST, FETRAF, CPT, FATA, FECAT, SAGRI, EMATER sendo que cada instituição delegou um representante para compor esse Núcleo. As instituições são eleitas pelo Plenário e exercerão um mandato de dois anos, tendo como atribuições, como está expresso na Seção II, Art 7º do Regimento Interno do CODETER:

- a) Coordenar as ações do CODETER – Sudeste do Pará, articulando atores para a construção e implementação dos Planos e Projetos Territoriais;
- b) Propor ao Plenário atividades e projetos que possam promover o engrandecimento e desenvolvimento do CODETER – Sudeste do Pará;
- c) Zelar pelos interesses e decisões extraídas do Plenário;
- d) Oferecer o apoio técnico às atividades do CODETER – Sudeste do Pará;
- e) Orientar e auxiliar na coordenação das reuniões do Plenário e na aplicação dos recursos no Território;
- f) Elaborar planos e estudos visando ao desenvolvimento das atividades do CODETER – Sudeste do Pará.
- g) Fomentar a institucionalização e funcionamento dos CMDRS.

Pode-se observar que, atualmente, as principais tarefas que vem sendo encaminhada pelo ND são os debates em torno da elaboração dos Projetos na linha PROINF, o acompanhamento, reestruturação e fundação dos CMDRS, pois de acordo com um diagnóstico realizado por esse núcleo, os CMDRS apresentam-se em estágios diferenciados de funcionamento.

Para cumprir esse objetivo os membros do Núcleo Diretivo se organizaram em duplas e cada uma ficou responsável pelo acompanhamento de um determinado grupo de municípios³⁴. Porém, como a participação é voluntária e gratuita e o colegiado não dispõe de infraestrutura, correspondendo a contrapartida das instituições que compõem o Núcleo Diretivo. Os membros acabam por alegar que não conseguem cumprir essa tarefa mais qualificadamente devido ao acúmulo de tarefas, pois além de encaminhar as atividades de suas instituições também devem se dedicar ao acompanhamento das ações territoriais e o funcionamento do Colegiado.

Tanto é assim, nós temos aí grande dificuldade dos municípios, de, da questão da construção, do funcionamento dos CMDRS, né. Então, a gente avalia, assim, que o pessoal ainda não se apropriou dessa ferramenta como um meio de melhorar a

³⁴ Para a divisão dos municípios a serem acompanhados levou-se em consideração a relação e os trabalhos que as instituições desempenhavam nos mesmos. Ficando assim estabelecido: INCRA e SAGRI – Marabá, Bom Jesus do Tocantins, Itupiranga e Nova Ipixuna; FECAT e CPT – Eldorado do Carajás, Curionópolis, Parauapebas e Canaã do Carajás; FATA e B.B. – São João do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia e Palestina do Pará; EMATER e FETAGRI – São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e Piçarra do Pará.

implantação, até mesmo do controle social das ações que envolve essa questão dos territórios. Ouve falar, mas a sociedade em si mesmo não tem muita afinidade pra discutir as questões do território.

Material humano, financeiro tudo, é contrapartida das instituições que compõem o Núcleo Diretivo, né. Então, hoje, o CODETER tá se propondo, de pratica mesmo, a acompanhar os municípios na construção e implantação dos CMDRS, mas essa é a nossa mais de prática. Agora, outras ações pra fazer o debate, conversar, participar de seminários a gente tem feito muito, mas prática mesmo hoje a gente tá se propondo a acompanhar a questão dos conselhos, com uma dificuldade muito grande. Esse negócio da implantação dos conselhos não é de hoje, né, mas de prática mesmo hoje o CODETER tá se propondo a, é, esse acompanhamento entorno dos conselhos, né. (Representante da CPT, em 09/10/2009)

Abramovay (2000, p. 2) afirma que a sociedade brasileira não tem dispensado a devida atenção às experiências e aos resultados, mesmo que ainda bastante embrionária, de “tomada de consciência e de organização que pode abrir o caminho para uma nova relação com o seu meio rural”, acrescentando que o aumento do número de CMDRS, e a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura; a pressão social hoje exercida sobre os recursos dos Fundos Constitucionais e também sobre a própria política agrícola; a construção de inúmeros assentamentos e os empenhos das organizações dos agricultores na formação dos mesmos para o exercício da cidadania “fazem parte de um movimento que o país mal conhece e, conseqüentemente, não valoriza”.

Entretanto, há uma distância muito grande entre o potencial que estes processos e estas iniciativas representam e os resultados que vêm sendo obtidos. E, que apesar de ainda não haver avaliações consistentes sobre a atuação dos CMDRS, “é com grande frequência que, mesmo nos estados mais desenvolvidos, eles caracterizam-se por práticas clientelistas, autoritárias e burocráticas” (ABRAMOVAY, 2000, p. 10). Mas, o autor faz uma analogia da situação que se vive com as mudanças sociais em regimes democráticos como a troca de um pneu com o carro em movimento, ou seja, não se pode interromper o processo para realizar os reparos necessários, isso deverá ocorrer juntamente com a ação, pois a maior parte das instituições refletirá a situação social na qual está inserida.

A esses CMDRS e outras instâncias de coordenações, Sabourin (2002, p. 25) denomina de “coletividades territoriais”, a qual define com sendo “o conjunto dos atores (individuais e institucionais) de um território” que, para o autor, foi logo associada “à representação social e política das comunidades, distritos, de municípios e Estado, considerados como atores institucionais e jurídicos”, podendo existir a coletividade territorial legalmente estabelecida, composta por componentes da sociedade civil e das instituições do poder público, assim com as coordenações que estão no nível da ação coletiva composto apenas pela sociedade civil.

O papel que cumpre esta coletividade é o de auxiliar na tomada de decisões e planejamento das ações, objetivando o fortalecimento de iniciativas dos atores e organizações. Porém, Sabourin (2002, p. 30) expõe que os “tomadores de decisões na escala local”, representados pelos prefeitos e governadores, estão mais preocupados com ações paliativas, cujos resultados são obtidos à curto prazo, buscando resultados imediatos, não contribuindo para o processo de aprendizagem coletiva na construção a partir da proximidade entre os atores. Constituindo-se em uma dificuldade a ser superada.

A implementação de programas territoriais de desenvolvimento rural constitui um desafio aos atores locais e regionais, por implicar em mudanças sociais, passando pela construção de capital social, sendo que em alguns territórios, devido às relações de poder estabelecidas histórica e socialmente, as elites políticas tenderão a “bloquear sistematicamente a sua acumulação”, como explica Abramovay (2002, p. 117). Para ele, que para que haja capital social, é necessária a construção de laços de confiança, de compromisso e de vínculos de reciprocidade capazes de estimular os contatos sociais e as iniciativas. Assim, os Colegiados Territoriais vão ter seu funcionamento efetivado de forma eficiente a partir da superação dos limites municipais e setoriais, na medida em que a coletividade do território auxiliar no planejamento, e coordenar as ações e iniciativa, assim como a execução das políticas públicas.

Essas dificuldades são apontadas pelos membros do ND, tanto no que se refere à formação e funcionamento dos CMDRS nos municípios, quanto na participação dos diferentes atores nas Plenárias do CODETER, sejam os representantes do poder público sejam dos demais setores sociais.

Outra atividade que o ND vem conseguindo acompanhar são os debates acerca da aplicação dos recursos do PROINF, realizando assembléias para discutir os critérios de elaboração dos projetos. A última Plenária do CODETER ocorreu em maio de 2009, para a apresentação dos critérios e o parecer técnico do ND do CODETER acerca dos projetos apresentados.

Os PROINF's constituem ações de infraestrutura e projetos territoriais com o objetivo de “apoiar projetos voltados para a dinamização das economias territoriais, para o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social”, visando aumentar a articulação das políticas públicas nos territórios rurais homologados pela SDT, de acordo com o documento de Orientações para a Indicação, Elaboração e Trâmite de Projetos

Territoriais em 2009 da SDT/MDA. Segundo as recomendações todos os projetos territoriais³⁵ deverão ser discutidos e indicados pelo colegiado territorial e homologado pelos CEDRS.

Os critérios obrigatórios para a apresentação de projetos territoriais pelo colegiado são:

- a) Estar vinculados aos eixos temáticos do PTDRS;
- b) Ter caráter de integração territorial ou intermunicipal;
- c) Atender ao público beneficiário das ações do MDA;
- d) Indicar a forma de gestão, garantindo a participação do colegiado territorial e do público beneficiário (empreendimentos econômicos e/ou sociais);
- e) Para projetos de agroindústrias, devem ser destinados a grupos com maior dificuldade de acesso ao crédito;
- f) No caso de regiões de baixo dinamismo econômico, os projetos agroindustriais podem também contemplar agricultores (as) familiares que já acessam o crédito rural do PRONAF.

Os membros do ND apontam que há dificuldades no cumprimento de todos os critérios, principalmente no que se refere a “ter um caráter de integração territorial ou intermunicipal”, como demonstra o depoimento da representante do MST.

Tem prefeitura, na verdade eu não posso dizer com precisão, não conheço as prefeituras, as políticas, mas as prefeituras que a gente observa nos prefeitos é que eles se preocupam muito com os municípios, existe uma preocupação de desenvolver o seu município, a políticas públicas para o seu município. E o que o governo pretende que é essa história de desenvolvimento de região, de território, que os municípios incorporem, mas isso a gente viu que não foi fácil mesmo quando foi discutir os projetos, os PROINF's Olha, juntem três prefeituras e elaborem um projeto. Por que não? Aí você ta pensando um projeto pra região, não ta pensando pro município. Foi elaborado, mas isso não é fácil. Por que quem é que vai administrar? A não sou eu que vou administrar, eu que tenho que coordenar o projeto. Então, dizer que a região incorporou o desenvolvimento territorial, independente do município, na minha avaliação não engatou isso não, cada município esta preocupado com o seu desenvolvimento (Representante do MST, em 05/10/2009).

As prefeituras municipais não pensam o desenvolvimento através de uma abordagem territorial, pensam nos limites municipais e na aplicação de projetos que tragam ações municipalizadas, e que assim dêem maior visibilidade a gestão municipal.

³⁵ Exceto os projetos oriundos de Emendas Parlamentares, aqueles cuja destinação é indicada pelo parlamentar.

As assembléias e reuniões realizadas para debater os projetos de infraestrutura territoriais na linha do PROINF foram as atividades que contaram com a maior participação de atores, com a participação de representações municipais, de órgãos do poder público nas esferas estadual e federal, e dos movimentos sociais. De acordo com a representante da SAGRI, há um maior envolvimento quando se está discutindo recursos, “eles vêm porque estamos discutindo dinheiro”.

Para o representante do Fórum da Educação do Campo isso pode ser explicado pela existência e visibilidade de uma ação concreta, um debate que se materializará em projetos e recursos, sendo para as prefeituras municipais uma oportunidade de responder a determinadas demandas da população dando visibilidade a sua gestão. Porém, há um choque entre o que é preconizado pelos Programas Territoriais e a lógica de ação exclusiva em um município por parte das gestões municipais.

Assim, apesar das debilidades que o ND vem enfrentando no cumprimento de suas atribuições, o que se pode observar é que há uma disposição de seus membros em encaminhar as atividades e ações territoriais. Porém, não se observa (e isso pode ocorrer devido ao pouco tempo de funcionamento do CODETER), que essa forma de organização e funcionamento tenha sido proposta ou tenha sofrido adequações por parte dos atores locais como resultado de um processo de amadurecimento dos debates acerca da abordagem territorial e aprendizado coletivo, mas como uma obrigatoriedade para a execução do Programa Territórios da Cidadania.

5. OS CAMINHOS E DESCAMINHOS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO SUDESTE PARAENSE.

Aqui se encontra a parte mais importante deste trabalho, haja vista que serão analisadas as influências da política de desenvolvimento rural sustentável através da abordagem territorial no fortalecimento dos espaços públicos de debates em torno da política de reforma agrária e da agricultura familiar no sudeste do Pará, partindo do ponto de vista dos atores locais.

Pretende-se aqui também analisar o que os atores locais compreendem por “território”, pois parte-se do pressuposto que esta noção vem sendo introduzida no vocabulário desse atores a partir da implementação dos Programas Territoriais. E, que em tal situação, eles refletem os elementos constituintes da noção apresentada pela SDT/MDA.

5.1. A criação do Território do Sudeste Paraense fortaleceu os espaços públicos de debate?

Nesta ocasião pretende-se debater como a implementação da política de desenvolvimento rural através da utilização da abordagem territorial no Sudeste Paraense, caracterizando como uma intervenção pública articula-se com os espaços públicos de discussão/debate que existiam na região, através da conformação da CIAT e do CODETER, partindo da percepção dos atores que compõem estes fóruns.

A SDT/MDA assinala a promoção, a implementação e a integração de políticas públicas visando, sobretudo, a melhoria na qualidade de vida das populações e a redução das desigualdades regionais, da mesma forma que busca articular, promover e apoiar a organização e o fortalecimento institucional de atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável de territórios rurais, sendo estes os principais objetivos da política de desenvolvimento territorial, segundo (TEIXEIRA; FERRARI, s/d, p. 3).

Para Coelho et al (2006) e Côrtes (2005) citado por Teixeira e Ferrari (s/d, p. 3), a participação e a governança representam ainda enorme desafio para grande parte dos fóruns que buscam a mobilização e o envolvimento das populações locais nos processos de reflexão e de tomada de decisão.

O Território Rural do Sudeste Paraense, atualmente Território da Cidadania Sudeste Paraense, teve o seu Colegiado de Desenvolvimentos Territorial criado em 2008, e conta em sua estrutura de funcionamento com o Núcleo Diretivo (ND), que possui a representação de

onze instituições entre o poder público e a sociedade civil, tendo uma atribuição bastante ampla, cabendo a este colegiado o papel de “consultor, mobilizador/articulador, articulador/mobilizador, informativo, controle social, monitoramento e acompanhamento, e deliberativo”³⁶, estando definido nas “Matrizes de Ações para 2009” no item que se refere ao papel que deve ser desempenhado pelo colegiado.

Assim observou-se que, na maior parte das ações cabe ao colegiado o papel consultivo, e em alguns casos deliberativo, o que leva a reflexão e/ou ao questionamento sobre a autonomia deste Colegiado em discutir e definir as ações que deveriam ser executas no Território, pois estas já vêm estabelecidas e definidas pelos Ministérios, sendo organizadas nas “Matrizes de Ação para 2009”.

Para os atores que atualmente compõem o Núcleo Diretivo do CODETER, cujas instituições que representam historicamente compuseram os espaços públicos de debate, a política de desenvolvimento territorial não tem conseguido aproximar novos atores nos debates e assim ampliar o número de ações acompanhadas, como também não tem conseguido dar continuidade nas discussões acerca de políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar que ao longo de seu processo de implantação na região passaram por transformações/adequações às diversidades e especificidades locais, devido à participação dos movimentos sociais nestes espaços.

Como se demonstrou no primeiro capítulo a conformação e contribuição dos espaços públicos de debate para a execução da política de reforma agrária e as destinadas à agricultura familiar foram fundamentais para que houvesse um avanço qualitativo e quantitativo na implementação do PRONAF, inclusive possibilitando que este programa sofresse adequações as condições locais. A realização do Seminário FETAGRI/BASA é considerado um marco no processo de implantação do programa e promoção do diálogo entre os movimentos sociais ligados ao campo e as agências de financiamento.

A proposta de realização deste Seminário é fruto das discussões que ocorriam dentro da Comissão PROCERA/Lumiar, que também debatia as questões ligadas a implementação do Programa Lumiar, referente à prestação de assistência técnica às famílias assentadas, e que passava por um controle social, inovando neste sentido.

Posteriormente, viveu-se a experiência da CAMTEC que ainda é uma referência para os atores e instituições que a compuseram, como um espaço bem sucedido, pois extrapolou as

³⁶ Informações retiradas das “Matrizes de Ações para 2009” para os Territórios da Cidadania do Governo Federal, disponível no site www.territoriosdacidadania.org.br

suas atribuições iniciais acerca da implementação do crédito agrícola se qualificando para o debate sobre a política de reforma agrária e a prestação de ATES.

A CAMTEC passa a ser desarticulada com a criação do GERA para onde é transferido o debate acerca do crédito agrícola em nível estadual, cabendo a CIAT em nível territorial pautar este debate. Entretanto, a CIAT não conseguiu cumprir o papel que a CAMTEC vinha desempenhando e, atualmente, o CODETER também não tem conseguido realizar o debate sobre o crédito agrícola, como é expresso pelo representante da FECAT

[...] a CAMTEC já não funciona a algum tempo, desde que a discussão do PRONAF passou para o GERA, e agora, acaba que só se discute as linhas e a operacionalização, falta um espaço, que na verdade é o CODETER, mas que acho que não vem discutindo (Representante da FECAT, em 01/12/2009).

Atualmente, o GERA é o responsável pelo debate sobre o Plano Safra nos estados não existindo em funcionamento um espaço que coordene a aplicação do crédito ao nível dos Territórios, haja vista que a CAMTEC foi desarticulada e o CODETER não consegue fazer o acompanhamento da execução deste programa. Os dados referentes ao PRONAF são apresentados pelo MDA/SAF como ações territorializadas, pois os recursos oriundos deste programa são considerados investimentos realizados dentro do território, como demonstra o representante do INCRA ao expressar sua preocupação com a não existência de um espaço que faça esse acompanhamento e avalie a execução do PRONAF no território.

É, porque tá dentro da política de, ligada aos bancos, as prestadoras, enfim, mas no conjunto ele é, (...), são políticas territoriais de investimento. Aí é que ta, como é que visualiza isso, o resultado disso, precisamos trazer pra dentro do território, pelo menos para visualizar (Representante do INCRA, 08/10/2009).

O debate acerca do PRONAF no Território do Sudeste Paraense ocorre após o lançamento do Plano Safra Nacional. Segundo informações de funcionários do Banco da Amazônia, o que vem existindo é uma articulação entre funcionários do Banco da Amazônia e Gerentes da Emater, sendo uma ação não institucionalizada que permite a realização de treinamentos sobre as linhas de financiamentos e a utilização dos instrumentos de elaboração e análise dos projetos pelo Banco da Amazônia aos funcionários da Emater. Este mesmo processo também pode ser realizado com as prestadoras de assistência técnica contratadas pelo INCRA a partir de uma articulação entre os membros das prestadoras e funcionário deste Banco.

As discussões do PRONAF acabaram restritas ao caráter operacional da contratação dos projetos, sendo que os espaços em que ainda se discute, mesmo que de modo limitado, só se materializam por iniciativas de funcionários das instituições, prestadoras e agências de financiamento, pois não fazem parte do planejamento das instituições envolvidas no processo de execução do programa, de uma ação coordenada e institucionalizada pelo MDA.

Outra preocupação apontada pelo funcionário do Banco da Amazônia é ausência dos movimentos sociais no debate, pois apesar de serem convidados não participam dos cursos de treinamento sobre o PRONAF, representando uma perda significativa de qualidade nas discussões, por não permite a troca de experiências entre os técnicos do banco, da assistência técnica e dos representantes dos agricultores. Os movimentos sociais que compunham a CAMTEC estão atualmente compondo o ND do CODETER, que não consegue aglutinar os atores em torno do crédito agrícola para qualificar a execução deste programa.

Através do Plano Safra instituído pela governadora de 2008/2009, pro ano 2008/2009 e do ano de 2009/2010, então é discutido via Emater, via INCRA, via cerca das prestadoras de ATER, mas nunca discutida via território (Representante da FETAGRI, em 30/09/2009).

Para o representante do Banco do Brasil, o PRONAF é uma ação governamental, definida nacionalmente e que não está sujeita a adequações, cabendo ao banco o papel de executor desta ação e aos movimentos sociais realizar o levantamento da demanda de famílias a serem beneficiadas com o programa, sendo que um espaço de debate acerca da sua implementação no território estaria restrita a forma de execução.

PRONAF não, ele é uma ação governamental que o banco é um dos repassadores desse recurso. A ação é do banco, se envolve membros políticos, até às vezes na geração de demandas. A ação PRONAF é banco e não CODETER, pelo menos por enquanto. O Plano Safra ele já vem pronto né, eu não sei te dizer quem lá, quem são, quem senta na mesa pra discutir o Plano Safra, agora à uma semana, duas semanas atrás foi lançado o Plano Safra 2009/2010, (...), mas ele já vem pronto do governo.

(...)

Na realidade a gente procura unificar métodos, por exemplo, eu não posso trabalhar de um jeito com uma prestadora de serviços e de outro jeito com outra prestadora de serviço, então a gente reúne, fixa estratégias, metas e métodos de trabalho, né (Representante do Banco do Brasil, em 02/10/2009).

O processo de qualificação da demanda anteriormente realizada pela CAMTEC, atualmente é executado por uma equipe de funcionários do INCRA, sem a participação e/ou contribuição dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e de representantes dos

agentes financiadores, correspondendo a uma perda significativa na participação dos movimentos sociais na aplicação e controle dos recursos do PRONAF “A” na região.

Quanto a essa questão de crédito, tem dentro do INCRA uma turma lá que é responsável pelas ATES. Ali, também são responsáveis por discutir essa questão do crédito, pra fazer, pra fazer o que eles chamam de a qualificação, né, das propostas e tudo, então, mas é fora também dessa discussão dos territórios, é mais uma coisa interna ali do INCRA, não consegue misturar, parece que é água e óleo, não se mistura não, ali no INCRA, (...), aquele pessoal que trabalha na ATES, que fica mais a frente de fazer essa questão da qualificação do crédito, né. (Representante da CPT, em 09/10/2009).

Como demonstra o depoimento acima os debates que existiam em torno da execução da ATES também sofreram um retrocesso quando comparados com o que representou a Equipe de Supervisão do Projeto Lumiar, e posteriormente, a Comissão de Gestão, pois apesar de seu papel consultivo, a participação dos movimentos sociais e do poder público lhe conferia uma força política que chegava a deliberar sobre os convênios com as prestadoras, realizava a avaliação do trabalho das mesmas, sendo que hoje não há nenhum espaço público que debata a execução da ATES, nem em termos de quantidade de famílias atendidas e nem sobre a qualidade dos serviços que vêm sendo ofertados, ficando as informações restritas aos funcionários do INCRA.

Eu disse, só essa Comissão de Gestão qualquer tramite que fosse feito, que fosse pra contratar, que na época era convenio, pra ter convenio ou não tinha que passar pela avaliação dessa Comissão de Gestão, ela não era jurídico, era consultivo, mas tinha assim, uma força política bem forte. As vezes não era deliberado, mas por causa dela isso sai. Pra PRONAF ou ATER fosse com o aval da Comissão de Gestão. (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

O CODETER deveria ter condições de realizar o acompanhamento da execução da ATES por esta também se constituir uma ação do Território da Cidadania, assim como promover o debate acerca da prestação desse serviço de modo que a sociedade civil, principalmente os agricultores familiares, através das suas entidades de representação ou em espaços mais amplos, pudesse contribuir na avaliação e modificação/adequação do serviço, se necessária.

De acordo com um funcionário do INCRA não há internamente um debate sobre o funcionamento do Território, apenas que ao aplicar os recursos deve ser observado as percentagens destinadas as ações no Território e as ações fora do Território, o que é definido nacionalmente.

A reunião da Programação Orçamentária (PO) do INCRA, que passou a ocorrer anualmente a partir do acampamento dos agricultores familiares no INCRA realizado em 1998, representando um processo importante de debate acerca da aplicação dos recursos financeiro destinados à SR 27 para a execução da reforma agrária e seus demais projetos entre o poder público e os representantes dos movimentos sociais ligados ao campo, permanece existindo, porém, com uma menor participação dos movimentos sociais. E, como parte dos recursos é destinada às ações territoriais, estas deveriam ser discutidas no âmbito do Território.

As definições giram em torno da quantidade de recurso a serem investidos em cada município e às Unidades Avançadas do INCRA, não havendo um momento em que se discuta o desenvolvimento das ações e os Projetos de Assentamentos que serão beneficiados, sendo essa tarefa executada por funcionários do INCRA.

O que ocorreu, como foi atrasando o calendário do, da, da definição da Plenária do Território da Cidadania, a PO do INCRA, que também foi atrasando, em função da crise, do remanejamento de orçamento e tal, quando definiu você tinha um prazo muito limitado pra fazer a definição da distribuição dos recursos nos municípios. Mas, o que o INCRA fez, ele observou sempre a orientação do recurso que vem destinado pro INCRA, então, que X recurso é dentro do território e X recurso é fora, a definição já vem com clareza. E então, mesmo então, o que a PO fez, ela distribuiu aquele recurso que já tava destinado pro território dentro do orçamento nacional. Então, X milhões pra questão do crédito infra-estrutura, habitação e tal, dentro do território. Na PO foi se definindo um pouco, quanto fica pra cada município e tal, cada unidade do INCRA, enfim (Representante do INCRA, em 08/10/2009).

O representante do INCRA apresenta alguns desafios a serem superados para que as discussões acerca dos recursos orçamentários do INCRA possam ocorrer em Plenárias do CODETER. A mudança na quantidade de municípios que compunham o Território da Cidadania do Sudeste Paraense, passando de sete para quatorze, sendo que essa alteração teve a sua homologação em maio de 2009, deste modo, os recursos destinados as ações territoriais contemplavam apenas esses sete municípios, que foi a transição entre o Território Rural e o Território da Cidadania. A partir de 2010 o orçamento já estará contemplando os quatorze municípios.

Outro elemento apresentado é que, do total de recursos investidos em ações dentro do Território da Cidadania, mais ou menos um terços, encontram-se nas ações a serem executadas pelo INCRA, demonstrando a importância do CODETER conseguir participar da PO e acompanhar a execução dessas ações. Entretanto, há a necessidade de se planejar esse

espaço de discussão de modo que se utilize uma metodologia que permita a participação dos diferentes atores da sociedade civil e do poder público, no detalhamento de cada eixo previsto nas ações.

Então, hoje, aí, a grande questão que pesa, as ações do INCRA ela não, pela dificuldade da transição que tinha do Território Rural pro Território da Cidadania mais abrangente, (...) que era de 7 e passou pra 14. Então, tinha uma dificuldade do INCRA definir, então o recurso tava pra dentro do território, mas só pros 7 municípios. Na medida em que saiu a lei, então você teve que adequar, então você passou a adequar pros 14 municípios (...). Mas, então, as próprias plenárias elas se deram praticamente na mesma, na mesma assim, uma semana antes do plenário do território, do colegiado, então, essa definição assim, não acabou ocorrendo dentro de uma ação direta da plenária, podia ser o seguinte: qual era a idéia? Era dentro da plenária dos territórios, (...), você dentro do eixo lá e tal a definição, que é geralmente bastante detalhada, nós precisamos ver uma metodologia, que como o recurso, o recurso do INCRA dentro do orçamento do território pra linhas de infraestrutura, créditos, enfim, desapropriações é um recurso praticamente, que corresponde a 1/3 do, quase um 1/3 ou mais do recurso previsto pro território, ela exige um detalhamento maior, então teria que ver a metodologia das próprias plenárias do, do Território da Cidadania (Representante do INCRA, em 08/10/2009).

Entretanto, além de se elaborar uma metodologia que permita a discussão de cada eixo, é fundamental que haja a mobilização e a articulação dos membros do colegiado, assim como uma articulação com o CEDRS para que o resultado dessa plenária entre os diversos atores sobre as definições do modo de execução das ações previstas e os recursos disponibilizados, seja fruto de uma negociação entre a sociedade civil e o poder público, e sua implementação esteja norteada pelas demandas concretas apresentadas pelos movimentos sociais. Para o representante do INCRA, hoje o Colegiado não consegue realizar essa tarefa, constituindo assim, um grande desafio a ser superado.

O Fórum para Educação do Campo é um dos espaços que, ao contrário dos demais, se fortaleceu. Apresenta bons resultados em números de cursos aprovados e alunos formados, possuindo recursos disponíveis pelo PRONERA, sendo que neste programa também se estabelece uma percentagem de seus recursos para serem aplicadas especificamente nos territórios.

Com relação à existência da necessidade de utilização do recurso especificamente dentro do território surgem críticas, pois o Território da Cidadania é um território administrativo, de implementação de políticas públicas, sendo que o Fórum da Educação do Campo trabalha com uma noção de território cuja construção se deu a partir das relações sociais dentro de um determinado espaço, que não possui fronteiras bem delimitadas como as

dos municípios. Desta forma, elaborar um projeto de formação que tenha a abrangência limitada aos municípios que compõem o Território da Cidadania leva a um processo de exclusão de pessoas que possuem uma relação de identidade com esse território de construção social, mas não residem nos limites dos municípios que compõem o Território da Cidadania.

A Universidade Federal do Pará, Campus de Marabá tem construído a sua área de atuação, seja na mesorregião do Sudeste Paraense seja no estado do Pará, que deverá ser desconsiderada no momento de elaboração de uma proposta de curso a ser financiada pelo PRONERA, ficando difícil definir o que é uma ação territorial no caso de um processo educacional, sendo mais fácil quando os indicadores são físicos, como por exemplo, a construção de estradas, habitações, escolas, famílias beneficiadas com crédito, etc..

E tem muitas ações agora, que eu tenho acompanhado, que de fato têm forçado a implantação do território. Por exemplo o PRONERA, (...), hoje você tem verba dentro do PRONERA que é específica pro Território. Então, eu não sei se isso é geral, mas a impressão que eu tenho é que você tem um direcionamento de recursos, né, pra priorizar o território, que eu acho que de certa forma é interessante, porque em vez de você pulverizar um monte de ação separada se você concentra em certos locais pra criar a possibilidade de desenvolvimento melhor e tal é legal. Agora tem coisas que são difíceis. Nesse caso específico do PRONERA, é difícil você delimitar um projeto educacional exatamente dentro desse conceito de território muito administrativo né. Agora um projeto educacional, aí vem as perguntas: mas ele tem que ser desenvolvido dentro do território ou ele tem que incluir pessoas que moram no território, entendeu? Tu vais abrir um curso tipo o Residência Agrária que tu conhece, ele tem que ser dentro do território. Então a universidade tem que tá dentro do território, mas aí ele vai trabalhar com gente que trabalha e que vive fora do território, depende da escala do teu curso. É meio forçação de barra, quer dizer que é no território, né. Uma coisa é construir escola, outra coisa é fazer curso, é uma dimensão que extrapola. Mas, tudo bem de certa forma, são os ajustes que a política, não encaixa tudo (Membro do Fórum de Educação do Campo, em 06/10/2009).

Há um reconhecimento da importância em se concentrar os investimentos em um determinado espaço definido como uma estratégia de promoção do desenvolvimento. Porém, acredita-se que exista a necessidade de uma maior flexibilidade e adaptação as realidades de cada território, o que poderia ser feito dentro do CODETER.

As ações territoriais da Educação do Campo não têm sido acompanhadas pelo CODETER. O Fórum da Educação do Campo tem direito a indicar um representante para compor a Plenária do Colegiado de Desenvolvimento Territorial, mas não tem participado da mesma, nem das Assembléias Territoriais, não havendo uma aproximação entre estes dois espaços.

A região do Sudeste do Pará conformou ao longo de sua construção histórica uma série de espaços públicos de debate para pensar e/ou coordenar políticas públicas, principalmente as voltadas para o campo, que contavam com a participação dos movimentos sociais, entidades de assessoria e poder público que questionavam, propunham alterações, pensavam a execução das políticas visando o desenvolvimento da agricultura familiar e a execução da reforma agrária. O que se observa atualmente é um esvaziamento desses espaços, especialmente pela ausência dos movimentos sociais e das entidades de assessoria.

É, porque assim, na verdade também tem um, a região tu sabe bem, né, ela tem um excesso de fóruns, né. Esse pra mim foi um problema sério da implantação da política no território, porque a região aqui já tinha uma série de fóruns e espaços de encontros dos movimentos sociais, órgãos do governo e das entidades de assessoria pra pensar políticas pra agricultura familiar, ou coordenar políticas. E aí quando a política de território começou, em vez dela aproveitar os fóruns existentes, e começar a querer trabalhar por isso aí, não, ela veio com um modelo fechado e quis impor, né, e aí criou mais um (Membro da Equipe que Elaborou o PTDRS, em 06/10/2009).

A CIAT inicialmente tenta se fortalecer por intermédio da CAMTEC. Contudo, com a criação do GERA, a CAMTEC é desarticulada e a CIAT não consegue dar continuidade ao debate sobre o crédito e demais políticas e programas voltados à reforma agrária e agricultura familiar. Atualmente, o ND do CODETER vêm discutindo a criação dos Comitês Territoriais ou Grupos Temáticos, que corresponderia à criação de novos outros espaços, que acompanhariam, debateriam e proporiam sobre um determinado tema, sendo todos esses espaços coordenados pelo CODETER.

Essa estratégia permitirá que mais pessoas dos movimentos sociais e do poder público participem, permitindo a formação e a participação de vários membros de uma mesma entidade e/ou instituição.

Aí muitas foram acabando, um esvaziamento, tentando concentrar tudo na CIAT e depois no CODETER. Mas eu não sei em que medida esse conselho dá conta de todas essas questões, porque uma coisa é ter várias câmaras, a gente vai em uma depois em outra e as entidades podem se representar necessariamente. Agora você tem pouca gente que compõe o CODETER e tem que dá conta de tudo, né, então, é fica pesado também, e isso tende ao esvaziamento ou a burocratização forte, porque você especializa alguns dirigentes, algumas representações pra tá em todas as reuniões, aí o cara não faz mais nada na vida.

E aí, na época tinha a secretaria do MDA que parece que tinha uma intenção política de descentralizar as políticas, só que eles forçaram um pouco a barra né, de acabar as várias câmaras e de ficar tudo em torno do CIAT e do CODETER (Equipe de Elaboração do PTDRS, em 06/10/2009).

Os principais movimentos sociais da região, a FETAGRI, a FETRAF e o MST, abdicaram desses espaços na perspectiva da implementação da política de desenvolvimento territorial, pois a unificação dos debates acerca das políticas voltadas à agricultura familiar e reforma agrária, que inicialmente ocorreram nos Territórios Rurais, e agora concentra ações de 18 ministérios, em um único colegiado é um princípio dos programas de desenvolvimento territorial. Desta forma, houve a criação da CIAT que se transformou no CODETER recentemente, concentrando em um único espaço uma quantidade significativa de ações a serem acompanhadas.

Para o ex-articulador territorial o que ocorreu é lastimável, haja vista que a unificação dos debates em torno das políticas públicas no território constituía para o MDA/SDT em uma metodologia de articulação entre o poder público e a sociedade civil, visando a promoção do desenvolvimento rural nesta região. Porém, que no contexto em que ela foi implementada levou a uma desestruturação ou desarticulação dos espaços que já existiam.

A proposta de gestão dos territórios apresentada pelo MDA/SDT e pelo Programa Território da Cidadania é a mesma para todo o país, sendo que cada Território é único, possuindo semelhanças, mas também apresentando níveis diferenciados de experiência, organização e participação dos movimentos sociais no debate acerca das políticas públicas. O Sudeste Paraense, devido a sua formação histórica, possuía uma série de espaços constituídos onde ocorria à gestão/interação destes atores com as políticas públicas, e a criação do CODETER, que unificaria todas as discussões, levou a um esvaziamento dos espaços anteriores, sem os resultados esperados.

Mas é claro, é claríssimo isso, muito claro. O que é ruim porque assim, o que era pra ser uma ação metodológica no sentido de vamos aglutinar as ações acabou sendo uma ação desestruturante (Ex-articulador territorial, em 13/11/2009).

Os atores apontam como um dos principais desafios a serem superados para que haja uma ampliação das ações acompanhadas de forma planejada é uma maior participação da sociedade civil e do poder público, pois se observa que na composição do Núcleo Diretivo do CODETER há uma predominância de entidades ligadas ao campo, existindo uma dificuldade de aglutinar os movimentos sociais urbanos, pois a participação dos membros é voluntária e por não disporem de infraestrutura física e humana (não possuem o coordenador técnico) o acompanhamento é debilitado.

O CODETER conta como estrutura física de funcionamento com uma sala cedida pela SAGRI, que ainda não está organizada, não possui móveis ou equipamentos para o seu funcionamento. O Colegiado dispõe de um automóvel para realizar as mobilizações/articulações nos municípios, entretanto, não há verbas para o combustível e manutenção do mesmo, sendo abastecido pelas entidades que o utilizam no encaminhamento de alguma atividade relacionada ao Território. De acordo com a representante da SAGRI no núcleo diretivo, falta uma normatização da utilização desse automóvel, pois já ocorreram problemas ligados a sua gestão, sendo que o que acaba acontecendo é que, na maioria das vezes, as entidades que compõem no núcleo diretivo utilizam os seus veículos para realizar atividades ligadas ao Colegiado, onerando as mesmas.

A SAGRI também disponibilizou uma funcionária, que compõe o núcleo diretivo, para auxiliar na coordenação e encaminhamento das atividades e/ou resoluções deste coletivo. Porém, todos os demais membros que compõem o núcleo diretivo são representantes de suas entidades e instituições, tendo nestas as suas atribuições e responsabilidades, o que limita a sua participação e disponibilidade para o acompanhamento das ações que estão previstas para o Território e as que vêm sendo implementadas.

Há uma dificuldade operacional e pra, pra acompanhar, porque nós não temos, os chamados coordenadores técnicos (...).

É, não é mais os articuladores, agora são não sei o que técnico que nós não temos, né. E isso gerou dificuldade para acompanhar, porque nós temos só uma pessoa diretamente nisso aí, e outra, na verdade duas né, uma é o Assis, o William, e a outra é a Luciana lá da SAGRI, que também uma pessoa excelente, só que ela sozinha, infelizmente, não vai dá conta, não da conta de fazer tudo que a, e o William tem as obrigações dele na faculdade, lá na Universidade, que ele também não pode deixar pra trás (Representante da FETAGRI, em 30/09/2009).

O Território não dispõe de um coordenador técnico, que teria como atribuição articular os diferentes atores do Território em torno do CODETER, através do acompanhamento dos CMDRS, articulação com os Conselhos de Saúde, os Conselhos de Educação, dos movimentos sociais rurais e urbanos, e dos órgãos do governo nas esferas municipal, estadual e federal. Além disso, teria que auxiliar o Núcleo Diretivo na definição de uma metodologia de acompanhamento das ações, estabelecendo as prioritárias, e no planejamento das plenárias. Todas essas tarefas, hoje, são realizadas pelo Núcleo Diretivo.

E aí a gente tem muita dificuldade, por exemplo, com a saída do último articulador aqui do município, tem mais de dois anos que nós estamos sem articulador, então, nós não temos uma pessoa específica pra fazer esse debate, corre atrás, pra explicar, fazer esse debate, todo mundo que tá ali envolvido, né, nessa, por exemplo, do

núcleo diretivo, são, acho que 11 instituições entre sociedade e governamentais. Então, são 11 instituições, cada um ali tem a agenda cheia de afazeres e tudo, sim, você não tem um alguém que seja liberado pra fazer esse debate, pra fazer as mobilizações, acaba que a gente é um pouco penalizado com relação a essa falta dessa pessoa que tente fazer esse debate, esse processo de esclarecimento (Representante da CPT, em 09/10/2009).

Dentro do Núcleo Diretivo vem se discutindo e amadurecendo a proposta de criação de Grupos de Trabalho por eixos temáticos, que corresponderiam aos Comitês Técnicos, de modo que cada membro do Núcleo assumiria um grupo, cuja temática fosse de sua afinidade e teria como tarefa formar uma equipe, convidando a participar outras pessoas, aglutinando um número maior de indivíduos que realizariam o acompanhamento e organizariam o debate acerca das temáticas. Assim, o CODETER conseguiria acompanhar um número maior de ações de modo qualitativo, não apenas dispor dos valores investidos por ações sem saber onde, com que abrangência, qual o público beneficiado, entre outros elementos que hoje não é possível ter conhecimento.

Essa proposta tem por objetivo não só driblar a falta de pessoal no acompanhamento das ações, mas também envolver um número maior de instituições sejam da sociedade civil sejam do poder público.

Inclusive nós estamos com, faz bastante tempo que a gente não ta participando das reuniões, por dificuldade, nós MST. Mas, o CODETER tem reunido constantemente, com frequência, quem está a frente, presidindo, é o Willian do LASAT, e ele tem se esforçado pra que de fato se encaminhe as coisas, né. Então, inicialmente foi feita uma discussão pra ver de que forma a gente iria acompanhar o que existe de políticas públicas proposta de acordo com as especificidades de cada um, cada coisa, educação, saúde, estrada né, então assim vai. E como é uma proposta grande o CODETER tentou, ta tentando organizar por eixo, por temáticas, pra ver como é que os grupos podem estar acompanhando essas políticas públicas, mas não conseguiu por que é pouco gente e as políticas são muitas e a gente não consegue, por exemplo, acompanhar, que a proposta do CODETER é justamente acompanhar, e isso não ta sendo feito, não por falta de vontade, na verdade é muita coisa pra esse conselho acompanhar. O mais que tem sido visto, olhado em termos de políticas públicas, essa questão do campo, até porque os movimentos sociais do campo estão mais inseridos, e vai olhar então, o que o INCRA tem de políticas públicas pra ser investido nos assentamentos, o que o MDA tem, então você vai atrás. A educação do Campo, como é que ta, quando você vai atrás diretamente pra questão do camponês, mas, p. ex., de abraçar tudo isso ai, não ta conseguindo atender os objetivos que se propõe nesse CODETER (Representante do MST, em 05/10/2009).

Outro elemento que vem dificultando o fortalecimento desse espaço público de debate apresentado pelos atores é a ausência de movimentos sociais que não estejam diretamente ligados ao campo, haja vista que a composição do Núcleo Diretivo reflete a predominância destes movimentos sociais ligados a agricultura familiar. Apesar do Território da Cidadania

ser um território diverso, não conta com a representação dos povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores e demais categorias.

A representatividade desses setores sociais enquanto sociedade civil existe no CMDRS, e assim estariam representados no Colegiado de desenvolvimento territorial, assim como a sua representação através do poder público com a participação da FUNAI, INCRA e CNS.

A filosofia que é o seguinte: o rural acostumou, (...), o rural se acostumou a ter um mundinho só pra nós, muito bonito. Quando falou do CODETER ele é uma questão mais espaçosa, é uma questão de descentralização política, pra gente discutir um ou outro, aí a gente acaba pensando, alguns membros que ele não tem nada a ver com a saúde, nada a ver com a ação social, que não tem nada a ver com a educação, que aquilo é a prefeitura que tem que estudar (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

Um passo a ser dado para se avançar na quantidade e na qualidade do acompanhamento das ações territoriais seria com a participação dos demais conselhos existentes nos municípios (saúde, educação, meio ambiente, etc.), sendo esta uma proposta do Colegiado para garantir a representatividade da sociedade civil, haja vista que as secretarias municipais de saúde e educação participam do mesmo.

Não chegou ainda a acompanhar a maioria não, porque, primeiro que nós estamos limitados a questão do campo, começa por aí, nós não conseguimos extravasar aí a questão das cidades, que é isso que tá proposto lá, então não conseguiu avançar nisso, a tentativa é que se avance nesse processo.

(...)

Na verdade porque não existe, você só tem governamental, então os conselhos, então o que aconteceu pra não ficar tão institucional na discussão de montar o CODETER, nós discutimos então nós vamos inserir os conselhos, conselho de saúde, conselho de meio ambiente, conselho da mulher, conselho não sei de que, aí esse conselho então estaria dentro do CODETER pra discutir as políticas públicas que vem, principalmente, pra cidade, até porque, por exemplo, o MST e a FETAGRI não dá conta de discutir políticas Públicas pro campo e pra cidade né, porque é muita coisa, aí os conselhos, é isso que tá aprovado pela nossa assembleia, que então os conselhos viriam pra dentro do CODETER, e os secretários, em alguns casos, os secretários de educação, secretário de, os secretários municipais, foi uma avaliação que foi preocupante, cuidado pra não institucionalizar demais, e as definições ficarem por conta das prefeituras, porque senão o conselho não consegue avançar, mas movimentos sociais da cidade você não consegue tá inserindo, porque na verdade é mais forte o campo, aí fica mais pra os conselhos municipais (Representante do MST, em 05/10/2009).

O funcionamento dos Conselhos nos municípios que compõem o Território é desigual, entre os municípios e entre os próprios conselhos. Em municípios com uma presença e atuação mais constante dos movimentos sociais está garantida a representação da sociedade

civil na composição dos Conselhos. Porém, em alguns casos, são os prefeitos e/ou seus secretários que acabam por deliberar, dar o aval final, sobre as questões em debate, aplicação de recursos e investimentos nos municípios, mantendo o seu domínio.

Os conselhos até que vai se inserindo, mas qual é o dilema? Tem município que não tem conselho, tem município que quem determina, define é o prefeito, a questão da política, do funcionamento do conselho, tem conselho que é o secretário A, B ou C que defini tudo, e tem conselho que não, que tem a participação dos movimentos sociais e que consegue ter uma interação e o conselho tem avançado na discussão, então são diversos, diferenças, níveis da consideração da participação, esse foi o problema na hora de montar o CODETER, de construir esses parceiros que estariam inseridos. Então, não é fácil essa discussão de conselho, principalmente porque a prefeitura acha que ela que tem que da a linha, definir, ai fica difícil, como é que você vai discutir uma política pública que vem pro município sem a parceria, a participação da sociedade civil, mesmo que seja um movimentos social, mas você tem uma associação de moradores, no bairro, e a associação vai participar daquele conselho, você tem a pastoral da saúde, você tem a pastoral da criança, e as pastorais elas estão sim inseridas nos conselhos em vários municípios, mas é essa a dificuldade o funcionamento de vários conselhos (Representante do MST, em 05/10/2009).

A ausência dos representantes municipais nos espaços de discussão e de definição das ações territoriais, assim como a construção de projetos ao nível do Território, prejudica a implantação e o acompanhamento das ações, haja vista que as entidades dos movimentos sociais não podem ser proponentes de projetos apenas as instituições públicas. Segundo Bonnal & Maluf (2009, p. 83), no Brasil, se definiu o município como local para a “descentralização e desconcentração administrativa”, buscando a conformação de espaços democráticos participativos de deliberação, entretanto, “a cultura democrática defronta-se com a presença de oligarquias tradicionais arraigadas”.

Os programas do governo federal que buscam o desenvolvimento através da abordagem territorial são ações de governo, portanto, passíveis de serem abolidas ou encerradas em um próximo mandato de outra coligação que não seja a que atualmente está no poder. Desta forma, pode-se observar que há um empenho maior das entidades dos movimentos sociais e órgãos públicos que possuem uma afinidade partidária com o atual governo federal.

Isso explicaria a falta de empenho das prefeituras municipais que não fazem parte de partidos ligados com o atual governo federal, preferindo buscar ou articular recursos para seus municípios via suas bancadas no estado ou em Brasília, além das prefeituras municipais contarem com os recursos financeiros garantidos pela Constituição. Outro aspecto é que as ações dos Territórios da Cidadania são deliberadas pelos Ministérios a partir de seus

planejamentos e orçamentos para o país, assim as ações e os recursos disponíveis para cada ação chegam para o colegiado definidos.

Mas a nossa maior dificuldade ainda, porque o que acontece, todo esse recurso que vem pra dentro do colegiado, do Território da Cidadania e tudo mais, ele é via prefeitura ou secretaria, não é isso? Só que você vê nesses colegiados participar pelo menos duas secretarias é muito ainda. Ai você fica imaginando, a gente tá brigando pelo CAI³⁷ lá em Parauapebas, a secretaria de Parauapebas não vem e não mandou o secretário de agricultura, nem o secretário de alguma, de saúde, de ação social, de alguma coisa pra ta participando, ai você fica assim pensando: eu to brigando pra quem? (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

A transformação administrativa do Território Rural do Sudeste Paraense da SDT em Território da Cidadania não tem sido acompanhada neste território por uma mudança de arranjo institucional, pois o CODETER amplia o seu campo de atuação, tendo que envolver os diversos setores sociais, assim propondo uma abordagem que romper com a visão do rural como um setor atrasado e isolado das áreas urbana.

As mudanças pela qual o mundo passou nas últimas décadas levaram a transformações significativas no mundo rural. Schneider (2004, p. 92) aponta como elementos constitutivos dessas mudanças a “reestruturação econômica, produtiva e institucional”, que conduz a uma abertura do comércio mundial, o aprofundamento do processo tecnológico e paralelamente a contestação deste padrão de produção com iniciativas variadas, e por fim, alterações no processo de produção, passando este a ser mais flexível e descentralizado, permitindo a diluição do processo produtivo nos diferentes setores. Para o autor, esse processo conduzirá para que o rural deixe de ser o “lócus” específico das atividades agrícolas, havendo uma maior integração entre o rural e o urbano.

O Conjunto de ações do governo federal, visando á implementação de uma política de desenvolvimento territorial, estão baseadas nessa nova concepção de rural, a nova ruralidade como ficou conhecida. Os atores locais ainda demonstram dificuldades em trabalhar com essa nova concepção de que as ações territoriais devem ser debatidas e acompanhadas pelo conjunto da sociedade e que a sua execução deve haver a integração entre diferentes órgãos públicos.

³⁷ Casa de Apoio aos Agricultores Familiares. É um projeto a ser financiado pelo PROINF elaborado pela FETRAF e que tem como proponente a Prefeitura Municipal de Parauapebas, onde a casa deverá ser construída.

E agora o espaço, o debate em tudo que você vai, seja no Território da Cidadania, seja em outros espaços internacionais, é qualquer espaço que você vai o debate é desenvolvimento territorial, território no MERCOSUL, e tudo mais, tem que ser o desenvolvimento sustentável, entendeu, de você pensar uma coisa mais abrangente, entendeu, porque antes a gente pensava muito no meu eu, no meu umbigo, e só que a gente ainda esta com aquela, aquele chipizinho antigo, infelizmente não jogamos ele fora, assim, acredito que nós somos atores que participamos e que esse recurso que vem depende de nós, temos que valorizar mais ele, o colegiado a gente tem que valorizar mais, quanto movimento, quanto organização e quanto participação, quando eu for sociedade, porque eu sou cidadã, e indiretamente, hoje eu sou atendida pelo rural e pelo urbano, eu moro aqui na cidade, meus filhos moram aqui na cidade, precisa de educação, meus filhos precisam de saúde, (...). Então, a gente tem assim, tem que parar de discutir só a questão rural e começar, tentar, até em mim mesmo, eu, eu sou uma cidadã urbana e rural ao mesmo tempo, eu preciso das políticas da área rural, a política fundiária rural eu tenho que pensar como ela tem que ser desenvolvida aqui, entendeu e como eu tenho que ser atendida, como cidadã né. Então eu sou um membro desse colegiado, eu tenho essa oportunidade de dizer que assim não esta certo, que a gente deveria trazer isso, fazer isso e aquilo, seria mais interessante, mas todo mundo se recua (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

Essa dificuldade não é verificada apenas nos atores que representam os movimentos sociais no Colegiado, as próprias instituições do poder público têm dificuldades de trabalhar de forma articulada na execução das ações. Não há a participação de representantes nas Plenárias e Assembléias do CODETER da maioria dos órgãos federais, como o IBAMA.

Não, é assim, eu acho que tem uma critica mais forte com relação as instituições governamentais, né, por exemplo, o INCRA, a Emater. Então, eu acho que tanto o INCRA quanto a Emater, assim, que são instituições governamentais, né, por exemplo, não tem outras. A Funasa, o próprio IBAMA, né. Tem o IBAMA tem varias instituições que têm gente, tem gente disponível, tem recurso disponível, tão inseridas nesse debate, né, tem toda ferramenta possível pra ampliar esse debate, né, pra difundir esse debate. São políticas governamentais e do povo lá de dentro, teria que ampliar mais esse debate, né, seria a hora de da atenção mais pra esse negocio, e difundir, ajudar a difundir, destacar gente pra poder andar. A gente não vê o pessoal inserido nesse negocio, então, é uma política que é proposta pelo próprio governo, que eles estão participando e que eles mesmos não potencializam né. Então, é um negocio que a gente acaba não entendendo, né, cabe a, por exemplo, cabe a sociedade, o movimento, as instituições a fazer esse debate, né, com toda a dificuldade que tem, e ai o pessoal que é do governo, que ta com toda ferramenta na mão, que tem acesso a varias coisas da facilidade pouco se, se mobiliza, pouco participa desse negocio e tal. Então, isso é uma discrepância grande nesse negocio (Representante da CPT, em 09/10/2009).

Além da falta de participação das instituições do governo federal no colegiado, também falta uma maior articulação entre o Território da Cidadania e o Território de Carajás do Governo do Estado do Pará, pois vêm existindo dificuldades para se articularem, até

porque possuem uma definição dos limites dos territórios diferentes, existindo municípios que não fazem parte do Território da Cidadania, mas que compõem o Território de Carajás³⁸.

Para que o CODETER se torne de fato esse espaço unificador dos debates em torno das políticas públicas, ou das ações territoriais, tem vários desafios a serem superados.

O grande desafio que o CODETER, na minha opinião, embora com muitos esforços das pessoas, pelos menos as pessoas que estão na frente se esforçam e acredito nisso, enfim, o CODETER não conseguiu se consolidar como um fórum, vamos dizer assim, não diria único, mas unificador vamos dizer assim, dessa várias demandas.

O CODETER não conseguiu colocar tudo num mesmo espaço de discussão, por um outro lado pode parecer que fica um elefante branco que pega tudo, discute tudo, e pega por um outro lado, mas por outro lado também poderia ser um espaço de trocas de informação enfim, como é que se diz, de articulação propriamente dito, né. (Representante da Emater, em 29/09/2009).

Portanto, a intervenção pública do governo federal, através dos programas territoriais, no território construído do Sudeste Paraense não tem levado a um fortalecimento dos espaços públicos já existentes, assim como não tem conseguido unificá-lo no colegiado de desenvolvimento territorial.

5.2. O que é “território” para os atores locais?

A escolha pela abordagem territorial enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento rural ocorrer a partir de pesquisas, estudos e debates sobre os resultados obtidos através das abordagens setoriais de desenvolvimento rural, de uma transformação nas relações do campo e da cidade, que conduz a uma mudança na concepção do rural, e da detecção e estudo do dinamismo de determinadas regiões rurais em relação a outras.

É com a finalidade de discorrer sobre o conceito de território no campo disciplinar da Geografia, sua adaptação normativa na Política de Desenvolvimento Rural com base na abordagem territorial e a assimilação desses conceitos de territórios realizada pelos atores que compõem o Colegiado de desenvolvimento territorial do Sudeste Paraense que esse item se inscreve.

Para Schneider (2004, p. 88) é admirável a velocidade com que as discussões a cerca do modelo de desenvolvimento rural vem ganhando o espaço público e legitimidade. Porém, para o autor esse debate vai além da reorientação nas “formas de intervenção do Estado”, pois

³⁸ O Território de Carajás é composto pelos seguintes municípios:

se trata da mudança de enfoque metodológico que adquire força a partir da segunda metade da década de 1990, que ocorre sob “efeito de algumas alterações na forma de gestão do Estado”, principalmente com o aumento das agências de regulação e da descentralização de algumas políticas públicas federais, acarretando o aumento das atribuições dos governos locais.

Schneider (2004, p. 107) em seu artigo levanta algumas questões sobre a utilização para finalidades prática e normativa do conceito de território, sendo que este é um conceito reivindicado pela Geografia, “e que sua utilização atende, antes de tudo, a finalidades heurísticas e analíticas”. Porém o intercâmbio entre o campo acadêmico e normativo é comum, cabendo aos “usuários explicitar em que sentido recorrem ao território, se conceitual ou normativo ou ambos ao mesmo tempo”.

Ao considerar os diversos autores nacionais e internacionais, Schneider (2004, p. 105) aponta para os trabalhos de Haesbaert (2004, p. 44) que reúne as muitas abordagens conceituais de território em três vertentes básicas para perceber o território: a política ou jurídico-política, em que o território é considerado como espaço controlado por um determinado poder, às vezes, relativo ao poder do Estado (institucional); a cultural ou simbólico-cultural, em que o território é visto como um produto da apropriação simbólica de uma coletividade; e a econômica, na qual o território serve como fonte de recursos (dimensão espacial das relações econômicas)³⁹.

A adoção da abordagem territorial ocorre nesse processo de avaliação dos resultados obtidos nas décadas anteriores com a aplicação de programas setoriais de promoção do desenvolvimento rural sustentável e se apóia nas experiências que vinham sendo gestadas pela sociedade civil, seja através de projetos de ONG's ou de outras formas de organização. Assim, como parte desse processo o governo federal, principalmente a partir do mandato do governo Lula, vem implementando uma série de programas territoriais.

Neste contexto, a utilização do termo “território” como uma referência para a atuação do Estado se dá a partir dos programas do governo federal, cujo enfoque é territorial, sendo introduzido no vocabulário dos atores através da intervenção pública do Estado via execução destes programas. No Sudeste Paraense o ingresso do termo “território” vai ocorrer impulsionado pela SDT/MDA com a criação do Território Rural do Sudeste Paraense.

³⁹ Para maior aprofundamento buscar HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização: do “Fim dos Territórios à Multiterritorialidade”**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Não, ninguém falava! (...) território não tem, essa palavra realmente veio com a SDT, eu vi, já tinha muito texto (Emmanuel Wamberg, 28/09/2009).

A unidade com a qual as instituições de representação dos agricultores familiares, entidades de apoio e assessoria e o poder público operavam eram: região, município e Projeto de Assentamento, havendo uma necessidade de adaptação por parte desses atores no momento do planejamento e elaboração de projetos, pois há uma exigência nos editais de projetos, e na própria aplicação dos recursos públicos, que a abrangência dos mesmos seja territorial, isso implica o envolvimento de mais de um município que faça parte do Território da Cidadania.

A utilização da unidade “região⁴⁰” por parte dos atores locais ocorre devido à escolha por parte dos governos como um instrumento analítico e uma ferramenta com finalidade normativa, que permitia “medir e comparar a eficiência econômica com que os homens faziam uso dos recursos naturais nele disponíveis”, isso possibilitava medir a geração de riqueza de cada região de um estado e/ou país. De tal modo, com a oportunidade de medir os indicadores de crescimento, principalmente o econômico, podiam-se apontar as regiões mais desenvolvidas e, desta forma orientar o planejamento e a atuação das políticas públicas do Estado, (SCHNEIDER, 2004, p. 100 e 101). A noção de região foi determinante para a divisão espacial atual do País e dos Estados, e assim, não se trata de um termo e de uma noção espacial nova para os atores locais.

Teixera & Ferrari (s/d, p. 3 e 4) apoiados em Abramovay (2006) e Santos (2004), discorrem sobre como as organizações sociais populares são importantes na transformação “das realidades que as envolvem, abrindo caminhos para a compreensão das transformações que as novas forças sociais podem trazer para a forma como se organizam hoje os territórios”. Para os autores a criação dos territórios conforma nova forma de organização dos espaços geográficos que pode motivar e articular sujeitos e organizações locais na busca de outra forma de desenvolvimento, podendo também, por outro lado, se contrapor às lógicas de organização já existentes, evidenciando conflitos territoriais, políticos e culturais.

E, como a área de atuação dessas entidades extrapola os municípios definidos como componentes do Território da Cidadania há exclusão de Projetos de Assentamento na execução dos programas e ações territoriais, além de haver uma dificuldade de compreensão por parte das famílias sobre a definição desses municípios e o porquê da sua não participação.

⁴⁰ A definição de região por Paul Vidal de La Blache faz referência às qualidades de relevo, clima, geológica, localização, entre outros, que caracterizam determinados espaços habitados e utilizados com finalidades econômicas por uma determinada população (SCHNEIDER, 2004, p. 100).

Eles até ouvem falar em território, mas não sabe o que é. Tipo, exemplo, nós estamos já com o segundo projetos de capacitação de agricultoras na rede de ATES, que é pelo PPIGRE que hoje é A/E (...), e um dos pontos lá que são, assim, critérios para os projetos é que eles têm que ter abrangência territorial, ele não pode ser de fora do território, (...). Ai, elas ficam por quê que não botou esse curso pra cá, ou então tira daquele município, volta pra cá pro meu município, ai a gente diz: pelo amor de Deus, mas você não ta no território sudeste, (...), ai, mas que diacho é isso daí menina? Como é esse negocio ai? E só dizer pro pessoal que o governo manda isso pra cá. (...). Eles não têm essa compreensão de que existe essa política, como foi e tudo mais, até nós que somos direção temos dificuldade (Representante da FETRAF, em 05/10/2009).

Essa dificuldade de utilização da noção de território também ocorre com os atores que compõem o Colegiado Territorial, pois há uma “sobreposição” de territórios, sendo este compreendido como o espaço de atuação e construção social das diferentes instituições de representação dos agricultores familiares e entidades de apoio e assessoria, assim como da área de abrangência da ação das instituições do poder público.

Os atores que compõem o núcleo diretivo do colegiado territorial são representantes de um grupo de indivíduos possuindo um espaço de atuação e relações sociais em construção, portanto, cada entidade que possui uma representação neste núcleo se territorializou, pois para Haesbaert (2004, p. 343) corresponde a uma ação ou um processo.

Ao discutir o processo de desterritorialização Haesbaert (2004, p. 337 a 362) observa que na verdade o que vem se processando é a multiterritorialidade, entendida como “forma dominante, contemporânea ou pós-moderna, da reterritorialização”, que seria resultante da predominância do capitalismo pós-fordista ou de acumulação flexível, que alteraram as relações sociais e que passaram a ser organizados em territórios-redes⁴¹, sobrepostos e descontínuos. Para o autor essa forma de organização dos territórios vem aumentando em relação ao território-estatal, numa lógica do controle territorial do Estado Nação. Assim, deve-se priorizar “a dinâmica combinada de múltiplos territórios” em detrimento de um território unitário. Deste modo, o autor afirmar que

Essas dinâmicas se desdobram num *continuum* que vai do caráter mais concreto ao mais simbólico, sem que um esteja dicotomicamente separado do outro. No caso de um individuo e/ou grupo social mais coeso, podemos dizer que elas constroem seus (multi)territórios integrados, de alguma forma num mesmo conjunto, sua experiência cultural, econômica e política em relação ao espaço (HAESBAERT, 2004. p. 341).

⁴¹ Para Souza (2006, p. 92 e 93) vai denominar este tipo de território como “território descontínuo”, sendo uma malha significativamente complexa, formada pela unidade de “nós irmanados pelo pertencimento a um mesmo comando, sendo que, no espaço concreto, esses nós de uma rede se intercalam com nós de outras redes, todas elas superpostas ao mesmo espaço e disputando a mesma área de influencia econômica”

Haesbaert (2004, p. 342) ao sistematizar as diferentes formas de territorialização em quatro, apresenta duas configurações que são importantes para a compreensão de como o Território do Sudeste Paraense encontra-se organizado. As Territorializações “tradicionais”, caracterizadas pela “lógica clássica do poder e controle territorial dos Estados Nações”, que tem suas unidades espaciais bem definidas através dos municípios, estados e países, podendo aqui ser enquadrado à delimitação do Território da Cidadania, cujo limite é bem definido pelas fronteiras municipais, tendo uma área determinada de intervenção do Estado. As territorializações mais flexíveis, “que admitem ora a sobreposição (e/ou multiterritorialidade) territorial, ora a intercalação de territórios”, corresponderia a territorialização dos movimentos sociais, que possuem seu espaço de atuação, através das relações sociais, econômicas, culturais e políticas, que podem ser alteradas, pois um Projeto de Assentamento que atualmente é base da FETAGRI pode passar em outro momento a ser área de atuação da FETRAF ou do MST.

Então, neste sentido o Território do Sudeste Paraense é composto por diversos territórios, que se formaram e estão constantemente em construção. O território da agricultura familiar se configurou na disputa/conflito do espaço e projeto de desenvolvimento frente aos demais setores, assim como dentro deste setor também há processos de disputas/conflitos que vão alterando os territórios dos movimentos sociais que compõem o setor.

Território para a SDT/MDA,

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, P. 28).

Ao analisar essa definição de território nota-se que é bastante ampla e pouco se refere às relações de poder existentes na sociedade, que são elementos fundamentais na constituição de territórios, assim como também não se menciona os processos dinâmicos intrínsecos aos territórios, que são indicativos das transformações constantes dos espaços geográficos (TEIXEIRA; FERRARI, s/d, p. 4). Para os autores esse conceito, dessa forma apresentado, “apenas define uma área de abrangência para uma política de desenvolvimento” e não inclui questões teóricas fundamentais ao para a compreensão e fortalecimentos dos atores sociais

locais, “contribuindo para a construção de redes que favoreçam a interação entre diferentes grupos, sujeitos, organizações e instituições”.

Cazella; Bonnal; Maluf (2009, p. 26) expõem que a definição de território, para diversos geógrafos, é analisado como um “conceito-mala”, pois pode “carregar diversos significados”. Afirmam que a relação da noção de território com a geografia é relativamente recente, sendo a partir da década de 1970 e 1980, ocorrendo simultaneamente a sua abertura e aproximação das Ciências Sociais, mais especificamente da Antropologia, da Sociologia, da Economia e das Ciências Políticas.

Embora a noção de território possua uma origem ancestral, tendo como representação a “figura administrativo-militar romana”, seu uso atual origina-se das ciências naturais “modernas”, havendo uma retomada pela Geografia (final do século XIX) que ocorre a partir “do conteúdo estabelecido no processo de sistematização dos estudos da natureza segundo o modelo ‘científico’ consagrado naquele século, empregado para designar ‘área de domínio’ de uma espécie” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 27).

Foi Friedrich Ratzel que assimilou e reconceituou este conteúdo como sendo um controle político exercido sobre um determinado espaço, seria o “exercício de uma soberania que impõe uma territorialidade a certas parcelas da superfície terrestre”, sendo assim, território tem em sua formação um “movimento de expansão e conquista de espaço”. Este conceito de território é abandonado, durante parte do século XX, tornando-se ferramenta das teorias geopolíticas e jurídico-administrativas, conseqüência da “despolitização da reflexão geográfica, subjacente a hegemonia da geografia regional francesa”⁴², foi mediante ao movimento de renovação do pensamento geográfico, a partir dos anos 1960, “com base numa orientação metodológica marxista que propõe uma reflexão essencialmente econômica e política, e resulta numa concepção que qualifica o território pelo seu uso social”, ocorre a repolitização e resgate do conceito de território (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 27).

Schneider e Tartaruga (2004, p. 101) afirmam que o conceito ratzeliano de território tem por referencial o Estado, e que a volta da noção de território como conceito explicativo da

⁴² Schneider e Tartaruga (2004, p. 101) afirmam que a contraposição a idéias de território, “sobretudo, dos trabalhos do geógrafo francês Paul Vidal de La Blache – a escola francesa de geografia conhecida como possibilismo – que se efetivaram, no final do século XIX e início do século XX, trabalhos que tinham a noção de região como contraponto ao de território”. Assim, o conceito de região acabou por ter uma “primazia frente a outros conceitos espaciais, o que acabou decretando o descrédito do território como conceito explicativo da realidade”.

realidade, na década de 1970, levou a uma diferenciação entre a Geografia Política e a Geopolítica. Ainda de acordo com os autores a publicação da obra *The significance of territory*, do geógrafo norte-americano Jean Gottmann retoma a discussão sobre território, debatendo a importância do território para as nações e as diferentes maneiras com que as pessoas se relacionam com o seu território, podendo ser geográfica, política e econômica, mas tendo como referencial o contexto ocidental. Ao analisar as modificações no conceito de território ao longo do tempo, vai caracterizá-lo como “uma parcela do espaço, caracterizada pela acessibilidade ou não, em meio à fluidez moderna”, sendo que a fluidez seria o aumento da possibilidade de circulação de pessoas e mercadorias, aumentando também a integração entre os países.

As análises de Gottmann levaram-no a concluir que a definição e o significado do território, na atualidade, devem ser “relacionais a um aspecto imprescindível para a compreensão da realidade, principalmente internacional, é o das relações entre os países”, podendo ser econômicas, culturais e políticas (geopolíticas), a que mais lhe interessava, assim, Gottmann “sustenta que os territórios proporcionam às respectivas sociedades a capacidade da complementaridade com os de fora e, até mesmo, com o mundo”, seguindo a mesma linha ratzeliano (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 101).

Em 1980 surge a primeira obra que superará a limitação do debate sobre território unicamente como o poder estatal, propondo uma análise multidimensional. A obra “*Por uma Geografia do Poder*”, de Claude Raffestin, que defende a existência de “múltiplos poderes que se manifestam nas estratégias regionais e locais”, para esse autor o que existe é a “predominância de uma geografia do poder ou dos poderes, e uma melhor significação da geografia política”, e acrescentam que é a partir desse marco que há uma diferenciação conceitual entre a geografia política, que analisa os múltiplos poderes, e a geopolítica que abordaria o poder de um Estado ou da relação entre dois ou mais Estados (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p. 101 e 102).

Para Schneider & Tartaruga (2004, p. 107) é necessário distinguir território enquanto um conceito de análises dos sentidos práticos e instrumentais que lhe são conferidos pelos enfoques e abordagens, sendo que neste último caso passe a ser utilizado como “sinônimo de espaço ou região”. Ainda segundo os autores, nesta perspectiva tem que ser analisado como

uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações que resultem em alterações do quadro existentes.

Desse modo, a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos e, por esta razão, não se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-téóricas, pois foi, exatamente, com esta finalidade que foram elaboradas.

Para Renard (XXXX) citado por Cazella; Bonnal; Maluf (2009, p. 26) ao discutir a noção de território o concebe como sendo “um pedaço de espaço cujos elementos constitutivos são organizados e estruturados pelas ações dos grupos sociais que o ocupam e o utilizam”, assim o autor considera que trata-se de unidade delimitada por uma fronteira, e a definição do território está baseada nas características visíveis que foram consideradas pelos atores em sua delimitação, sendo este uma questão levantada por distintos geógrafos, da mesma forma que compreender a organização geral dos territórios.

Para Raffestin (1993, p. 143) espaço e território não são termos equivalentes e explica que o espaço é anterior ao território, sendo o segundo resultado da ação/trabalho sobre o primeiro, expondo que

o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreto ou abstratamente (por exemplo, pela representação) o ator ‘territorializa’ espaço.

A nova geografia de acordo com Brunet citado por Sabourin (2002, p. 24) discute a construção do território como sendo um espaço de construção social, a partir das relações que são vividas neste espaço e afirma que “o espaço é um produto das sociedades, que transformam em instrumento e meio da própria reprodução”.

Andrade citado por Sabourin (2002, p. 23) em sua definição afirma que “um território faz referência a gestão de um espaço governado”, ou seja, vem explicar a noção de espaço, cujo espaço diz respeito a uma área mais ou menos delimitada, uma superfície, uma extensão. Neste sentido, Tizon citado por Sabourin (2002, p. 23) complementa ao apresentar território como sendo “o ambiente de vida, de ação e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade”, acrescentando o elemento de grupo humano, a comunidade.

Para Cirad-Sar baseado nos estudos de Chia, território seria como “uma espaço geográfico construído socialmente, marcado socialmente e construído institucionalmente”. Assim, o território não se trata apenas de um espaço físico, que serve de base às “atividades

econômicas ou um quadro de localização dos agentes” e vai afirmar que o território é “um espaço construído histórica e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço” (SABOURIN, 2002, p.23). E seguindo a mesma linha de pensamento, Abramovay (2000, p. 2) afirma que a construção de uma densa rede de relações implica em proximidade entre os atores, levando a criação de condições propícias ao desenvolvimento de determinados territórios.

Assim a construção do território se dará a partir das relações que vão ser estabelecidas. As relações/interações podem ser políticas, econômica, social e cultural resultam do “jogo de oferta e procura” entre os indivíduos e/ou grupos de indivíduos. E, que é através da construção da tessitura e de representações, os atores vão proceder à repartição da superfície (RAFFESTIN, 1993, p. 150).

Para Raffestin (1993, p. 151) é a partir da rede de relações “organizadas hierarquicamente” que se poderá ter controle sobre o que pode ser distribuído, ou sobre a cota da superfície, ou sobre os recursos. Esse sistema de relações que permite a integração e a coesão dos territórios constitui também o invólucro no qual se organizam as relações de poder.

As “imagens”⁴³ territoriais desnudam as relações de produção existentes e, conseqüentemente, as relações de poder, sendo necessário decodificá-las para atingir a verdadeira estrutura, seja do Estado ao indivíduo, passando por todas as pequenas ou grandes organizações, é aí que se localizam os atores que produzem o território, de acordo com Raffestin (1993, p. 152). O autor ressalta que as estratégias de produção elaborada pelos atores se chocam entre si, haja vista que cada um foi concebido em um campo do poder, isso dentro de uma problemática relacional (RAFFESTIN, 1993, p. 153).

Outra noção de território, mais recente apontada por Moraes apud Cazella et al (2006, p. 28), sucede da reflexão antropológica que o compreende como “um espaço de referência cultural, portanto espaço que se qualifica pelo significado a ele atribuído por um dado grupo ou segmento social”. Esta noção é interessante por romper com a noção de “exclusividade” do território, pois um mesmo espaço pode ser identificado por diferentes grupos como sua referência cultural, existindo, desta forma, diversas territorialidades.

⁴³ Para o autor “as imagens seria a forma assumida pela estrutura manipulada por um sistema de objetos intencionais e de ação”. Assim, ao se referir “as imagens” de territórios está afirmando que uma heterogeneidade de representações de uma única estrutura: o território.

A territorialidade para Raffestin (1993, p. 158) tem um valor particular, pois “reflete a multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral”. Desta forma, os homens vivem tanto o “processo” quanto o “produto” territorial através de suas relações, sejam elas de existência ou produtivista, sendo todas relações de poder, pois há interação entre os atores, que buscam alterar as relações sociais e com a natureza, e neste processo, sem perceberem, os atores se “automodificam”. Isso implica em um processo de aprendizado coletivo nas relações que se estabelecem na construção do território, sendo um processo dinâmico e dialético.

Haesbaert citado por Cazella; Bonnal; Maluf (2009, p. 28 e 29) afirma que o debate sobre território ressurge da busca por explicar os processos de desterritorialização, assim como os processos de reterritorialização levam ao debate sobre território reafirmando-o, mas para o autor ao se discutir sobre território, em qualquer significado, tem-se que discutir poder, “tanto o poder no sentido de dominação (mais concreto) quanto no sentido de apropriação (mais simbólico). Para Haesbaert a territorialidade “está intimamente ligada aos modos como as pessoas utilizam a terra, experimentam a vida e dão significado a ela”.

Ao analisar os territórios, PortoGonçalves citado por Cazella; Bonnal; Maluf (2009, p. 29), considera a sua “existência a partir das relações sociais e de poder que os conformam”, lembrando a importância de se identificar os “sujeitos e processos que os compõem”, a esse processo o autor chama de “territorialidade”, destacando que os territórios estão em tensão ocorrendo entre os diversos interesses sociais.

Raffestin (1993, p. 31) afirma que toda a sua análise parte de uma problemática relacional, haja vista que para o autor a existência é relacional, sendo esta escolha por considerar que as relações são capazes de tornar mais fácil a compreensão acerca do poder político e suas manifestações espaciais. E afirma que “toda a relação, no que se refere a seu conteúdo, é política, visto interessar e concernir realmente ou virtualmente, a todos que pertencem a coletividades ou a dada coletividade”.

A incorporação da noção de território, no campo disciplinar da economia, se deu a partir das mudanças na organização da economia mundial. Antes a industrialização ocorria de centros regionais, cuja organização girava em torno das empresas e indústrias que desencadeariam diversos processos produtivos. No entanto, essa forma de organização vai dar lugar a uma rede de territórios articulados que colaboram e competem entre si (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p. 30). De acordo com os autores, essa “transformação reflete a

perda de capacidade de os Estados coordenarem o comportamento dos agentes econômicos e suas decisões”, reafirmando o papel da globalização produtiva, financeira e tecnológica, revelando o “declínio do espaço nacional e de suas instituições como quadro de referência absoluta dos diferentes atores”.

Para Abramovay (2000, p. 8) “um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”, e complementa que o interesse da economia sobre o território é recente, pois sua atenção estava voltada para os aspectos temporais e setoriais.

A noção de território se constroi aqui enquanto um espaço da ação do trabalho, que se dá em um contexto político, social e econômico em disputa entre diferentes atores, em um processo dinâmico e dialético.

A concepção dos atores sobre o que seria o território vem sendo construída a partir da intervenção do Estado através da execução das ações de seus diversos Programas de Desenvolvimento Rural com baseado na abordagem territorial. Desta forma, não é surpreendente que para a maioria dos atores o Território da Cidadania do Sudeste Paraense seja o “*Território das Políticas Públicas*” ou o “*Território da Ação do Estado*”, que traz consigo a obrigatoriedade de se ampliar as discussões para além do setor rural e que preconiza a participação da sociedade civil.

Território é o globo de uma região, seria basicamente isso né, a estrutura organizacional é, como eu posso dizer, tenho dificuldades em arranjar as palavras. Território é a discussão de um todo, basicamente isso, a discussão de um todo né, são políticas públicas do governo federal que permeia agora pelo governo do estado que vem para a sociedade civil e pras instituições do Estado fazer a discussão e entrar, digamos assim, em acordo, de comum acordo digamos assim. (Representante da FETAGRI, em 30/09/2009).

A construção da concepção de território por parte de alguns atores que compõem o Núcleo Diretivo do CODETER relaciona-se com a experiência dos mesmos no debate acerca da elaboração e execução de projetos na linha do PROINF, cujas ações e investimentos devem abranger mais de um município do Território da Cidadania.

Então, território hoje, assim simplesmente, bem simplesmente, território é um espaço onde a gente vai tentar organizar as políticas públicas que envolvam vários municípios, tentar fazer uma lógica de compreensão, né, não só de uma região, mas de todas, né, que estão ali ao seu redor. É um modelo de, digamos, uma idéia de

organização que envolve vários municípios (Representante da CPT, em 09/10/2009).

O representante do Banco do Brasil acrescenta a este debate finalidade ao território de maximização dos investimentos públicos na região paraense, que as ações dos governo federal e estadual não sejam pulverizadas, mas concentradas em um determinado espaço para que possa contemplar um número maior de beneficiários e possibilitar uma melhor visibilidade da intervenção do Estado, que é um dos objetivos práticos do Programa Território da Cidadania. E, o colegiado teria como uma de suas principais atribuições gerar demandas para as ações territoriais.

Pra mim território, todo lugar em que a gente pisa é um território né, só que na visão do CODETER território é justamente aglomeração de cidades né. É, maximizar né, áreas, atingir, toda ação, fazer com que cada ação atinja o máximo de pessoas possível. Eu chamo territorial justamente isso, é abrangência, é a expansão das ações fazendo com que atinja o máximo possível de áreas e pessoas né, envolvidas no processo.

(...)

Eu acho que o papel principal do CODETER é gerar demanda, gerar demanda (Representante do Banco do Brasil, em 02/10/2009).

Outros atores, principalmente os que estão envolvidos nos espaços de debates da implementação dos programas territoriais desde o início, observam o Território Rural do Sudeste Paraense como parte do território da agricultura familiar, construído na disputa por espaço, recursos e representação política com os demais setores sociais, principalmente com os madeireiros e com a agricultura patronal, haja vista que a definição inicial pelos municípios estava diretamente relacionada ao projeto e área de atuação da FECAT.

É um termo recente. Na verdade, assim é a velha história dos conceitos, então assim, porque quando a SDT criou esse conceito de território, fomentou essa questão de território, a idéia sempre era muito de região, o termo região, porque então assim, a Fetagri Regional Sudeste, a Região Sudeste, Região dos Carajás, tinha todo esse, então assim, a questão de fundo ela já, existia, já existia assim, era forte a questão de fundo de região território dependendo da forma como você conceitua, a base era a mesma, a lógica era a mesma eu diria assim, então assim, foi um conceito de, que tipo assim, eu diria que foi uma evolução, assim no sentido de rever a idéia de região. (...) eu acho que foi só uma mudança de nome, de região para território, eu vejo um pouco assim.

Essa questão regional é essa questão de articulação de base nos municípios de vários atores entorno de um objetivo, e principalmente aqui porque a questão é reforma agrária, então era o INCRA o foco principal, depois também a questão dos créditos junto aos bancos e tal, então sempre se pensou um pouco na questão regional, territorial, na articulação de vários atores de vários assentamentos, de vários municípios que se articulavam juntamente e procuravam, assim, definir um foco de ação, uma linha de ação e atuar conjuntamente, num objetivo de certa forma comum, dentro desse espaço, né, um pouco assim. A questão eu vejo seria

mais uma questão de nomenclatura, e talvez de elaborar um pouco melhor essa idéia que estava sendo colocada em prática, mas que não havia sido bem elaborada (Representante da Emater, em 29/09/2009).

Há ainda a definição de território a partir da identidade dos indivíduos para com esse espaço, sendo esta inclusive, uma das explicações apresentadas pelo representante da FECAT para a não participação e envolvimento dos atores no colegiado. Para este representante, por se tratar de um território de formação histórica relativamente recente, os agricultores familiares ainda não construíram uma identidade com esse território.

Para Haesbaert (2004, p. 344) ao debate a concepção de “território social”, que é muito ampla, indo do indivíduo e da família até a classe social, da etnia a nação, se utiliza dos estudos de Yves Barel, autor que considera o homem como “animal político e social” e que como tal é também um “animal territorializador”, conclui que a territorialização não é “uma relação biunívoca”, pois para o autor o homem é capaz de “produzir e habitar mais de um território” o que abrange “um fenômeno de multipertencimento e superposição territorial”.

Deste modo, a existência do que estamos denominando de multiterritorialidade, pelo menos no sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo e de, a partir daí, formular uma territorialização efetivamente múltipla, não é exatamente uma novidade, pelo simples fato de que, se o processo de territorialização parte do nível individual ou de pequenos grupos, toda relação social implica uma interação territorial, um entrecruzamento de diferentes territórios (HAESBAERT, 2004, p. 344).

Para Souza (2006, p. 96) território é um “espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder”, entende o território não apenas como um substrato material, mas como um espaço social, pois parte do princípio que sempre que existirem homens em interação com um espaço, transformando o espaço natural através do trabalho, criando assim valor ao modificar e dividir o espaço social se está diante de um território e “não só de um espaço econômico”, haja vista que sempre que houver trabalho agregado, ou seja, que o espaço foi valorizado através do trabalho, trata-se de um espaço territorializado por alguém, “assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social – *ao mesmo enquanto o homem também estiver presente*⁴⁴”.

Neste sentido, os atores envolvidos na construção do território do Sudeste Paraense, em seus territórios de atuação institucional e, atualmente compondo o território administrativo de intervenção do Estado, Território da Cidadania, já experimentavam vários territórios. Entretanto, essa não era a denominação utilizada, sendo que a noção de território ainda esta

⁴⁴ Destaque do autor.

em construção, partindo da ação da SDT/MDA. Assim os atores apresentam uma concepção de território como sendo o território administrativo da execução das políticas públicas, das ações territoriais do governo federal.

CONCLUSÕES

A região do Sudeste do Pará é uma região tecida na exploração dos recursos naturais que vai dar origem a uma intensa luta pela terra entre a agricultura familiar, agricultura patronal e setor mineral e siderúrgico. Trata-se de uma região de fronteira que nas décadas de 1960 e 1970 vive um forte fluxo migratório.

Na década de 1970 o Brasil vivia sob um regime autoritário que implantava uma política desenvolvimentista, baseada no crescimento econômico, sendo corolário para o campo o aumento da produção agrícola. Essa política representava uma inserção da economia nacional ao mercado mundial e passava, necessariamente, pela expansão da indústria e modernização tecnológica da agricultura brasileira, no entanto, sem democratizar a estrutura fundiária do país.

A migração para a região Sudeste do Pará vai se intensificar a partir da década de 1970 devido a uma série de políticas governamentais que estimulam esse processo para a região. A criação da SUDAM e do PROTERRA vão transformar a terra em mercadoria, favorecendo as oligarquias locais e investidores de outras regiões, estimulando as ações de grileiro que vão expropriar os posseiros, ribeirinhos e indígenas que vivem e produzem nestas áreas, demonstrando que as estratégias de desenvolvimento pensadas para a região não visavam a agricultura familiar.

Esse é o contexto de formação e territorialização da agricultura familiar na região, marcada pelo conflito na disputa pela terra, pelos recursos naturais e pela possibilidade de viver e produzir, sendo a luta pela terra sua maior característica, pois se contrapõem ao projeto de desenvolvimentista para o campo dos governos militares.

As intensas disputas na região influenciam na formação de uma forte organização social camponesa, baseada na ação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e de um significativo número de instituições não governamentais em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar.

Neste contexto de luta e de formação política, as organizações ligadas à agricultura familiar, através de diversas formas de manifestação, forçam o poder público a negociar, a responder de forma efetiva as reivindicações deste setor. Assim, uma das estratégias utilizadas pelo INCRA nacional é a criação do Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar onde estava presentes representantes do poder público em todas as esferas, agricultura patronal, comércio e agricultura familiar. Em contraposição a esse espaço o movimento sindical e

social cria o seu próprio espaço que foi denominado de FERA, onde as demandas e as reivindicações da agricultura familiar eram organizadas e qualificadas para a disputa frente aos demais setores, obtendo resultados positivos.

Essa experiência permitiu a conformação de outros espaços que foram fundamentais para o fortalecimento da agricultura familiar na gestão e coordenação das políticas públicas voltadas à reforma agrária e agricultura familiar. Foram inovadores para a construção de novas propostas para a aplicação dos recursos públicos adaptados as realidades locais e sob o controle dos movimentos sociais, demonstrando a possibilidade de construção e aplicação de políticas públicas condizentes com as especificidades locais e regionais, mesmo que inseridas em um Programa de abrangência nacional.

São resultados significativos do forte enfrentamento entre a política de reforma agrária aplicada pelo governo federal e os anseios dos movimentos sociais, que inclusive são marcados pela morte de muitos agricultores familiares e lideranças nesta região.

É neste cenário que se implementa os programas de desenvolvimento territorial na região Sudeste do Pará, por intermédio das ações da SDT/MDA, inclusive levando a desarticulação dos espaços existentes anteriormente. Atualmente, pode-se afirmar que há oficialmente três espaços de discussão acerca das políticas públicas destinadas à reforma agrária e agricultura familiar, porém, sem conseguir manter a qualidade dos debates no que se refere a adaptação e a gestão das políticas públicas.

É a partir da década de 1990 que se operam transformações expressivas nas políticas públicas, haja vista que o Brasil passou a implementar as resoluções do Consenso de Washington que se baseava em medidas de estabilização econômica e estruturais.

Diante das mudanças estruturais de atuação do Estado e de forte pressão social em torno da reforma agrária o governo federal cria o MDA, em 1999, com a finalidade de promover o desenvolvimento rural sustentável. Na década de 2000, a abordagem territorial passa a compor as políticas públicas e ações governamentais. No âmbito do MDA, em 2003, é criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial para coordenar as experiências realizadas com esse objetivo e a partir dessa base teórica.

A justificativa pela opção da abordagem territorial baseia-se nos seguintes aspectos: a escolha pela área rural; a escala; a descentralização das políticas públicas; e o grau de proximidade entre os atores no território, sendo este um elemento importante para construir e transformar os instrumentos de promoção do desenvolvimento, sendo a unidade de referência para a intervenção do Estado.

Os documentos do MDA/SDT enfatizam uma perspectiva de ação não setorial, entretanto, o que pode ser observado nos territórios rurais criados no âmbito dessa secretaria é uma ação voltada a um setor, o da agricultura familiar, como pode ser observado através dos próprios critérios utilizados para a definição dos territórios. E, cuja composição dos espaços públicos é de representantes de instituições da sociedade civil pertencentes a este setor e do poder público responsável pela aplicação das políticas e programas voltados à reforma agrária e agricultura familiar, apresentando um viés produtivista.

Outro elemento bastante enfatizado pelos documentos institucionais é a premissa de que haja consenso entre os diferentes setores sociais que constroem o território para que venha alcançar o desenvolvimento rural sustentável. Porém, no Território do Sudeste Paraense a construção de um projeto de desenvolvimento territorial sustentável é um tema bastante delicado, pois os conflitos entre a agricultura familiar e a agricultura patronal são relativamente recentes, não havendo uma relação de confiança entre esses setores.

Da mesma forma que o diálogo com o setor minero/siderúrgico tem como ator principal a Companhia Vale, cujas resoluções de ações estratégicas ocorrem fora do território, haja vista que trata-se de uma empresa de atuação nacional e internacional. Isso não significa que não seja possível a construção desse diálogo a médio e longo prazo.

O Território Rural do Sudeste Paraense foi criado em 2003, sendo que a definição dos municípios foi norteadada pelo projeto do pólo de fruticultura da FECAT, que era a principal estratégia do movimento sindical e social no campo produtivo. Com a criação do território foi instalada a CIAT com as atribuições de elaborar o PTDRS e coordenar as discussões sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infraestrutura. Esse último servindo de elemento mobilizador e aglutinador dos atores em torno do território. Contudo, ao valorizar mais a discussão dos recursos e projetos acabava por desperdiçar um espaço importante de debate que tinha a possibilidade de atrair novos atores do poder público e demais setores sociais. E com a demora na aprovação dos projetos e liberação dos recursos houve um descrédito do trabalho desta Comissão.

Em 2008, o Território Rural do Sudeste Paraense é transformado em Território da Cidadania, cujo programa busca a sustentabilidade em todas as dimensões. Para os atores locais trata-se de uma sobreposição de políticas públicas, por aglutinar ações de 18 Ministérios sob a coordenação da Casa Civil. Apesar de também procurar aglutinar os diversos setores sociais no debate das ações territoriais é apresentado como uma ação de Estado para regiões rurais.

Neste mesmo ano foi criado o CODETER com sede em Marabá, sendo sua atribuição coordenar o processo de desenvolvimento territorial. Sua composição conta com representantes do poder público e da sociedade civil, divididos paritariamente, cabendo ao CMDRS eleger os representantes. Nos municípios em que o CMDRS não estiver atuando os representantes do poder público corresponderão as Secretarias de Agricultura, Saúde e Educação e as vagas da sociedade civil seriam preenchidas por representantes da FETAGRI, FETRAF e MST, demonstrando que apesar da ampliação das ações para além dos Ministérios vinculados a execução da reforma agrária e desenvolvimento rural o colegiado ainda é composto pelos setores ligados ao campo.

As principais atividades que vêm sendo desempenhadas pelo CODETER são os debates em torno da elaboração dos projetos do PROINF e aplicação dos recursos, e o acompanhamento, reestruturação e fundação dos CMDRS nos municípios, pois são a base de funcionamento do colegiado territorial, e encontram-se em estágios diferenciados de funcionamento. Os membros do Núcleo Diretivo têm dificuldades de encaminhar estas atividades devido a falta de infraestrutura física e humana, haja vista que a participação é voluntária, existindo uma sobrecarga de atividades sob os mesmos.

Apesar de toda a experiência acumulada pelos movimentos sindical e social ligados ao setor da agricultura familiar no Sudeste Paraense, o que pode ser observado é que a forma de organização e funcionamento do CODETER não é fruto deste processo de amadurecimento na construção de espaços públicos de debates acerca da proposição e gestão das políticas públicas por parte dos movimentos sindical e social, nem do aprofundamento dos debates acerca do desenvolvimento territorial, mas como uma obrigatoriedade para a execução do Programa Território da Cidadania.

As instituições que compõem o Núcleo Diretivo, principalmente, e o colegiado historicamente fazem parte dos espaços públicos de debate acerca das políticas públicas. Porém, não têm conseguido aglutinar novos atores ao debate, assim como não tem ampliado o número de ações territoriais acompanhadas.

As principais ações ligadas a reforma agrária e agricultura familiar: o PRONAF (crédito agrícola); os investimentos em infraestruturas (estradas, energia elétrica, etc.); e a educação do campo, atualmente, são executadas através dos programas de desenvolvimento territorial. Com a criação do território do Sudeste Paraense estas ações deveriam ser debatidas dentro do CODETER, o que não tem ocorrido.

Espaços como a CAMTEC, a P.O. do INCRA representaram uma conquistas dos movimentos sociais e foram um avanço na gestão e aplicação das políticas públicas voltadas a execução da reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar estão enfraquecidos e/ou desarticulados com o objetivo de unificação dos debates no colegiado. Os movimentos sociais optaram pela construção do colegiado territorial esvaziando os demais espaços existentes anteriormente sem, entretanto, conseguir “pautar” ou “garantir” que o CODETER cumpra essa função, por que as ações já vem definidas pelos ministérios em Brasília.

O fórum de Educação do Campo, ao contrário dos demais espaços, tem se fortalecido, mas não há nenhuma aproximação entre o fórum e o CODETER.

A unificação dos debates em um único espaço é um principio de atuação do programa Território da Cidadania, sendo necessária para a sua concretização uma estrutura física e humana que pudesse articular e mobilizar os diferentes atores no território, atividades hoje desenvolvidas pelo ND, sendo que todos os membros são voluntários e tem as suas atribuições nas instituições que representam.

A transformação administrativa do Território Rural do Sudeste Paraense da SDT em Território da Cidadania não tem sido acompanhada neste território por uma mudança de arranjo institucional, pois o CODETER amplia o seu campo de atuação, tendo que envolver os diversos setores sociais, assim como romper com a visão de setor como atrasado e restrito a zona rural.

A escolha da abordagem territorial enquanto promotora do desenvolvimento rural representa mais que a mudança na forma de intervenção do Estado é uma mudança de enfoque metodológico, e ocorre em um processo de avaliação dos resultados obtidos nas décadas anteriores com a aplicação de programas setoriais de promoção do desenvolvimento rural sustentável e se apóia nas experiências que vinham sendo gestadas pela sociedade civil.

A criação dos territórios conformaria uma nova forma de organização dos espaços geográficos que pode motivar e articular sujeitos e organizações locais na busca de outra forma de desenvolvimento, podendo também, por outro lado, se contrapor às lógicas de organização já existentes, evidenciando conflitos territoriais, políticos e culturais.

O termo “território” passa a ser utilizado como referência para a atuação do Estado a partir dos programas do governo federal, introduzindo-o no vocabulário dos atores locais através da intervenção pública do Estado. No Sudeste Paraense o ingresso do termo “território” vai ocorrer impulsionado pela SDT/MDA com a criação do Território Rural do Sudeste Paraense.

O Território da Cidadania é um território de atuação do Estado, com limites geográficos bem definidos, mas pode-se identificar diversos territórios sobrepostos, identificando a existência de uma multiterritorialidade através dos territórios-redes.

O Território do Sudeste Paraense é composto por diversos territórios, que se formaram e estão constantemente em construção. O território da agricultura familiar se configurou na disputa/conflito do espaço e projeto de desenvolvimento frente aos demais setores, assim como dentro deste setor também há processos de disputas/conflitos que vão alterando os territórios dos movimentos sociais que compõem o setor. Assim, pode-se afirmar que os atores já experimentavam vários territórios, sem que utilizasse o termo “território”, sendo o termo “território” foi introduzido ao vocabulário dos atores locais pela intervenção do Estado e seu uso impulsionado pela da ação da SDT/MDA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **De volta para o futuro: mudanças recentes na Agricultura Familiar**. In: Anais do I Seminário Nacional do Programa de Pesquisa em Agricultura Familiar da EMBRAPA. Petrolina: EMBRAPA/CIRAD, 1997.

ABRAMOVAY, Ricardo. O Capital Social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v.4, n.2, p.379-397, abr/jun. 2000. Disponível em <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/artigos-e-trabalhos> em 10.03.2009 Acesso: 10 mar. 2009

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Editores). **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa Informação e Tecnologia, 2002. p.113-128

ABRAMOVAY, Ricardo; BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**. Belo Horizonte, 14/31, set./dez. 2004, pp. 35-70.

ALMEIDA, Rogério Henrique. **Araguaia-Tocantins: fios de uma história camponesa**. 2006, 160p.

ASSIS, W. S. de; HALMENSCHLAGER, F.; OLIVEIRA, M.. Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e as complexidades da fronteira agrária: o caso da região de Marabá, Pará. In.: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (orgs). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 167-192p.

BONNAL, P.; MALUF, R. S.. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar no Brasil. In.: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Orgs). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 71-110p.

BRANDÃO, C. A.. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007. 238p.

BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. (Documentos Institucionais, 2). 2005b.

BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. (Documentos SDT, 01). 2005a.

BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o planejamento**. (Documentos de Apoio, nº 02). 2005.

BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Territórios da Cidadania**. Proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Disponível em: <http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf> Acesso em: 10 nov. 2008b. 2006. 160p.

BRASIL/MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). **Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica – Território Rural do Sudeste Paraense**. Brasília: MDA/SDT, 2007.

CASTRO, Edna. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: MENDES, Armando Dias (org.). **Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos**. Belém: Banco da Amazônia, 2004. 343p.

CAZELL, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S.. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. In.: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Orgs). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 25-45p.

COELHO, Maria Célia Nunes. **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Organização: Maria Célia Nunes Coelho, Lígia Simonian, Norbert Fenzl. Belém: CEJUP: UFPA-NAEA, 2000.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Regimento Interno do CODETER do Sudeste do Pará**. Marabá: CODETER, 2008. 13p.

COSTA, Francisco de Assis. **Formação Agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável**. Belém: UFPA.NAEA, 2000. 355p.

COSTA, R. H. da (Rogério Haesbaert). **O mito da desterritorialização: do “fim do território” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400p.

FAVARETO, A. S.. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – do Agrário ao Territorial**. São Paulo: USP, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, 2006. 220 p. (Tese de Doutorado).

GUERRA, G. A. D.. Apropriação, Uso da Terra e Desenvolvimento na Amazônia. In: ROCHA, G. de M.; MAGALHÃES, S. B.; TEISSERENC, P. (orgs). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. Belém: EDUFPA, 2009. 185-205p.

HEBETTE, Jean. **Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2004.

HEBETTE, Jean. O Surgimento do Programa CAT. A luta camponesa pela terra. In: HEBETTE, Jean; NAVEGANES, Raul (org). **CAT – Ano Décimo: etnografia de uma utopia**. Belém: UFPA, CAT, 2000. 299p.

HURTIENNE, Thomas. Agricultura Familiar na Amazônia Oriental: uma comparação dos resultados da pesquisa socioeconômica sobre fronteiras agrárias sob condições históricas e agroecológicas diversas. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 2, n. 1, p. 75-94, jun. 1999.

IICA/INCRA. **Informações Preliminares para a formulação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar do Sul e Sudeste do Pará**. IICA/INCRA, 2000.

INTINI, João Marcelo. **Luzes e Sombras. Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um estudo sobre as Políticas Publica para a reforma agrária e agricultura familiar**. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia) – Núcleo de Estudos Integrados em Agricultura Familiar e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Universidade Federal do Pará, 2004.

LEROY, Jean-Pierre. Da Fronteira sem Lei nem Direitos a uma Democracia em Construção: o campesinato da região de Marabá nos anos 80 e a criação do CAT. In: HEBETTE, Jean; NAVEGANES, Raul (org). **CAT – Ano Décimo: etnografia de uma utopia**. Belém: UFPA, CAT, 2000. 299p.

LOUREIRO, V. R.. A Amazônia no Século XXI: Novos Dilemas e suas implicações no Cenário Internacional. In: ROCHA, G. de M.; MAGALHÃES, S. B.; TEISSERENC, P. (orgs). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. Belém: EDUFPA, 2009. 95-126p.

LOUREIRO, Violeta Rufkalefsky. **Amazônia: Estado – Homem – Natureza**. Belém: CEJUP, 1992. (Coleção Amazoniana, n° 1).

MARQUES, Marta Inez M.. **Terra e modernidade em assentamentos de reforma agrária.** In: Significados da Terra. Organizadora: Ellen F. Woortmann. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, 255-286 p.

MICHELOTTI, F.; RIBEIRO, B.; FLORÊNCIO, S. R.. A Re-existência Camponesa na Construção do Território do Sudeste Paraense (1995-2004). In: MONTEIRO, D. M. C; MONTEIRO, M. de A. (orgs). **Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural.** Belém: UFPA/NAEA, 2006. p.149-163.

MINAYO, M. C. de S.. O desafio da Pesquisa Social. In: MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007. p.9-29.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST.** São Paulo, Expressão Popular, 2001.

MOURA, Maria Lúcia Seidl de; FERREIRA, Maria Cristina; PAINE, Patrícia Ann. **Manual de Elaboração de Projetos de Pesquisa.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

NEVES, Delma Pessanha. A Agricultura Familiar e o Claudicante Quadro Institucional. In: LOPES, Eliano Sérgio Azevedo *et all* (Orgs). **Ensaio – Desenvolvimento Rural e Transformações na Agricultura.** Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros/Universidade Federal de Sergipe, 2002.

OLIVEIRA, Gilson Batista. **Uma discussão sobre o conceito de Desenvolvimento.** Rev. FAE, Curitiba, v.5, n.2, p. 37-48, maio/agosto, 2002.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. 182p.

PTDRS do Sudeste Paraense

PAULA, Elder Andrade de. **(Des) Envolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza.** Rio Branco: EDUFAC, 2005.

PEIXOTO, R.. Caminhos e Descaminhos do Desenvolvimento Territorial no Pará. In: ROCHA, G. de M.; MAGALHÃES, S. B.; TEISSERENC, P. (orgs). **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas.** Belém: EDUFPA, 2009. 65-93p.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, Tradução Maria Célia França, 1993. 269p. (Série Temas, v.29 – Geografia e política)

SABOURIN, E.. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, Estratégias e Atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Editores). **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa Informação e Tecnologia, 2002. p.21-37

SCHIMTZ, Heribert. Reflexões sobre Métodos Participativos de Inovações na Agricultura. In: SIMÕES, et al (org.). **Agricultura Familiar: métodos e experiências de pesquisa – desenvolvimento**. Belém: NEAF/CAP/UFPA: GRET, 2001.

SCHNEIDER, S.. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, ano 6, n.11, p.88-125, jan/jun.2004.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P.. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, v.23, n.01 e 02, p.99-116, jan-dez.2004. Disponível em <http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/393.pdf> Acesso: 9 jul. 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia de Trabalho Científico. São Paulo: Cortez, 2007. p. 99-126.

SILVA, Fernando da. Ajustes neoliberais e lutas sociais: estratégias políticas na América latina. In: **REVISTA MARXISMO VIVO**, São Paulo, n. 13, p. 5-13, maio, 2006.

SIMÕES, A.. **La Réforme Agraire en Amazonie bresilienne: innovation et apprentissage social**. Universidade de Toulouse II Le Marail, 2007. 173-187p.

SOUZA, M. J. L. de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In.: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (orgs). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 77-116p.

TEIXEIRA; FERRARI, C.. **Território e Territórios...Desafios ao Desenvolvimento Territorial na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais, Brasil**. Universidade Federal de Viçosa: s/d. Disponível em [egal2009.easyplanners.info/.../2268 teixeira ferrari clara.doc](http://egal2009.easyplanners.info/.../2268_teixeira_ferrari_clara.doc) Acesso em: 4 nov. 2009

WAMBERGUE, Emmanuel. **A Agricultura Familiar Regional: a reforma agrária pela conquista da cidadania**. Marabá: Copserviços, 2005.