



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO – UEMA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS – CECEN  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, NATUREZA E  
DINÂMICA DO ESPAÇO – PPGeo

**LEILIANE DE JESUS MELO SEGUINS**

DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO DESENVOLVIMENTO DE  
POLÍTICA TERRITORIAL EM VARGEM GRANDE – MA: dos territórios rurais  
de identidade aos territórios da cidadania

São Luís - MA

2025

**LEILIANE DE JESUS MELO SEGUINS**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO DESENVOLVIMENTO DE  
POLÍTICA TERRITORIAL EM VARGEM GRANDE – MA: dos territórios rurais  
de identidade aos territórios da cidadania**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior

São Luís - MA

2025

Seguins, Leiliane de Jesus Melo.

Desafios e perspectivas no desenvolvimento de Política Territorial em Vargem Grande-MA: dos territórios rurais de identidade aos territórios da cidadania./ Leiliane de Jesus Melo Seguins. – São Luís(MA), 2025.

100p.

Dissertação (Pós-Graduação - PPGE0 - Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço) Universidade Estadual do Maranhão - UEMA, 2025.

Orientador: Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior.

1. Colegiado Territorial. 2. Desarticulação. 3. Desmonte. 4. Revalidação. I.Título.

CDU: 341.221:321.01(812.1)

**LEILIANE DE JESUS MELO SEGUINS**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO DESENVOLVIMENTO DE  
POLÍTICA TERRITORIAL EM VARGEM GRANDE – MA: dos territórios rurais  
de identidade aos territórios da cidadania**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Geografia.

Aprovada em **01 / 09 / 2025**

**BANCA EXAMINADORA**

---

José Sampaio de Mattos Junior  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)  
(Orientador)

---

Itaan de Jesus Pastor Santos  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)  
(Examinador Externo)

---

Ademir Terra  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)  
(Examinador Interno)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao dono de toda minha existência e toda a minha vida traço o meu primeiro agradecimento, ao meu Deus e aos meus irmãos da Fé.

À minha família por ser minha base e meus pilares na condução do meu estudo, me incentivando sempre em buscar oportunidades e me auxiliando para isso.

Ao Grupo de Estudo em Dinâmicas Territoriais (GEDITE) na figura do professor José Sampaio de Mattos Junior pela oportunidade de compartilhar seu conhecimento através da sua orientação. Aos amigos Ronaldo Sodré, Marilene Oliveira, Igor Breno, Thiago Costa, Jéssica Mendes e Chirlene Pessoa pela grande parceria no desenvolvimento das minhas pesquisas.

Aos coordenadores e docentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço (PPGeo), especialmente à Nana Alves pelo apoio concedido no decorrer do mestrado.

À Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) pelo apoio institucional.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) pela concessão da bolsa de estudo.

## EPÍGRAFE

*“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso, aprendemos sempre”.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os desafios e perspectivas no desenvolvimento de Política Territorial em Vargem Grande – MA. Como objetivos específicos, buscou-se refletir acerca da fragilização das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil; além de analisar como se deu a formação do Programa Territórios da Cidadania Vale do Itapecuru e como se encontram atualmente. Para alcance dos resultados a metodologia utilizada compreendeu uma pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa a partir de uma revisão bibliográfica, se valendo do método do Materialismo Histórico e Dialético. Após o processo de redemocratização do Brasil em 1980, possibilitou-se a reabertura de diálogos políticos sobre inúmeras demandas do país. A partir desse momento, os movimentos sociais retomam suas atividades e novos movimentos surgiram. A discussão da centralidade do conceito de território e como este se torna o enfoque central para se pensar o desenvolvimento territorial. A partir dos dados obtidos e discussão teórica, percebemos que a política de desenvolvimento territorial deve ser pensada a partir das multidimensões e múltiplas escalas do território, considerando seu as relações de poder presentes no mesmo. A política de desenvolvimento territorial sofreu grandes desmontes institucionais durante o golpe de 2016 e no governo Bolsonaro, retomando suas discussões e reativação dos territórios em 2023, com o Governo Lula. Observou-se também que o existem desencontros institucionais. Existe necessidade de melhor articulação entre as esferas governamentais: poder federal, estadual, municipal e sociedade civil para elaboração de políticas de desenvolvimento territorial. Concluiu-se que as políticas de desenvolvimento territorial devem ser institucionalizadas enquanto política de Estado, para que as ações não sofram desmonte mediante a mudança de governo, nem a sociedade civil se desarticule.

**Palavras-chave:** Colegiado Territorial, desarticulação, desmonte, revalidação, Vargem Grande.

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the challenges and perspectives in the development of Territorial Policy in Vargem Grande – MA. Specific objectives included reflecting on the weakening of territorial development policies in Brazil; in addition to analyzing how the Territórios da Cidadania Vale do Itapecuru Program was formed and its current situation. To achieve the results, the methodology used included qualitative and quantitative research through a literature review, employing the method of Historical and Dialectical Materialism. After the process of redemocratization in Brazil in 1980, the reopening of political dialogues on numerous demands of the country was made possible. From that moment on, social movements resumed their activities and new movements emerged. The discussion of the centrality of the concept of territory and how it becomes the central focus for thinking about territorial development. Based on the data obtained and theoretical discussion, we realize that territorial development policy must be conceived from the multidimensionality and multiple scales of territory, considering the power relations present within it. The territorial development policy underwent significant institutional dismantling during the 2016 coup and the Bolsonaro government, with discussions and reactivation of territories resuming in 2023, under the Lula government. It was also noted that there are institutional disconnections. There is a need for better coordination among government spheres: federal, state, municipal, and civil society to develop territorial development policies. It was concluded that territorial development policies must be institutionalized as state policy so that actions do not suffer dismantling due to a change of government, nor should civil society become disarticulated.

**Keywords:** Territorial Collegiate, disarticulation, dismantling, revalidation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Fluxograma dos procedimentos metodológicos .....	19
Figura 2 - Interface do WayBack Machine .....	20
Figura 3 - Percursos conceituais do Território em nuvem de palavras .....	22
Figura 4 - Territórios Rurais do MDA até 2008 .....	32
Figura 5 - Política territorial de 1990 à 2016 .....	37
Figura 6 - Localização dos Territórios da Cidadania no Brasil.....	39
Figura 7 – Desmontes institucionais.....	46
Figura 8 - Territórios + .....	48
Figura 9 - Seminário Nacional de Desenvolvimento Territorial.....	50
Figura 10 - Trecho da carta pela retomada da política territorial .....	52
Figura 11- Desafios para a construção de uma política pública .....	52
Figura 12 - Estratégias para a construção de uma política pública eficaz .....	53
Figura 13 - Situação dos territórios rurais por estado.....	54
Figura 14 - Estrutura de funcionamento do colegiado territorial .....	59
Figura 15 - Localização dos Territórios da Cidadania no Maranhão.....	62
Figura 16 - Situação dos territórios no Maranhão - 2016 e 2025 .....	67
Figura 17 - Revalidação do Território Vale do Itapecuru .....	70
Figura 18 - Localização do Território Vale do Itapecuru .....	71
Figura 19 - Localização do município de Vargem Grande - MA.....	79
Figura 20 - População rural e urbana de Vargem Grande - MA.....	80
Figura 21 - População quilombola do município de Vargem Grande - MA.....	80
Figura 22- Pessoas alfabetizadas com 15 anos ou mais em Vargem Grande - MA.....	81
Figura 23 - Produção agrícola municipal de Vargem Grande - MA .....	82
Figura 24 - Pecuária de Vargem Grande - MA .....	83
Figura 25 - Criação de caprinos e ovinos em Vargem Grande - MA .....	85
Figura 26 - Efetivos de caprinos e ovinos em Vargem Grande - MA.....	85
Figura 27 - Usina de beneficiamento de caprinos e ovinos.....	86
Figura 28 - Dependências da usina de beneficiamento de leite de caprinos e ovinos .	87
Figura 29 - Projetos apoiados no Território Vale do Itapecuru de 2003 – 2014.....	88

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Dados dos Parâmetros dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil .....	41
Tabela 2 - Número de ações e valor dos investimentos nos 120 Territórios da Cidadania.....	43
Tabela 3 - Dados demográficos dos TC do Maranhão.....	63
Tabela 4 - Dados da Reforma Agrária nos TC do Maranhão.....	64
Tabela 5 - Ações do Governo Federal nos Territórios da Cidadania -MA .....	65
Tabela 6 - Dados gerais do Território Vale do Itapecuru .....	72
Tabela 7- Dados Demográficos dos municípios do Vale do Itapecuru .....	73
Tabela 8- Indicadores Econômicos dos municípios do Vale do Itapecuru (2010) .....	74
Tabela 9 - Indicadores Sociais dos municípios do Vale do Itapecuru (2000/2010).....	75
Tabela 10- Dados da Reforma Agrária do Vale do Itapecuru .....	76
Tabela 11- Estabelecimentos agropecuários e pessoal ocupado na Agricultura Familiar .....	77

## LISTA DE SIGLAS

CEDRs – Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural  
CETTR – Congresso Estadual dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares  
CIAT - Comissão de Instalação das Ações Territoriais  
CMDRs – Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural  
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola  
CNS - Conselho Nacional dos Seringueiros  
CODETER – Colegiado de Desenvolvimento Territorial  
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAGRO – Conselho do Agronegócio  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DNTR - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
FAPEMA - Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão  
GARA - Grupo de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária  
GEDITE - Grupo de Estudo em Dinâmicas Territoriais  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IC – Iniciação Científica  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra  
NEAD - Núcleo de Estudos Agrários  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PAM – Produção Agrícola Municipal  
PBSM - Plano Brasil Sem Miséria

PCA – Programa Comunidade Ativa

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Planos Plurianuais

PPIGRE - Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

RNCT – Rede Nacional de Colegiados Territoriais

SCPR – Secretaria de Competitividade e Política Regulatória

SFTD – Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental

SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SIT -Sistema de Informações Territoriais

SNPS – Secretaria Nacional de Participação Social

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO 1 - CONCEITO DE TERRITÓRIO E OS PRECEDENTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL</b> .....	22
1.1 O Território como conceito central para se pensar as políticas de desenvolvimento territorial.....	22
1.1.1 A política de des(envolvimento) territorial: seus avanços e desafios institucionais .....	26
1.1.2 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT.....	28
<b>CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA ENQUANTO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (AS LIÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA)</b> .....	36
2.1 O Programa Territórios da Cidadania e os desafios de consolidação de uma política de desenvolvimento territorial.....	36
2.2 Reorientações da Política Territorial no Governo Dilma .....	43
2.3 Desenvolvimento territorial em tempos de ruptura democrática: o golpe de 2016.....	44
2.4 Desarticulação estratégica e recomeço: o retorno de uma política territorial não institucionalizada .....	46
2.5 Os colegiados territoriais como espaço deliberativo de construção coletiva e decisões.....	57
<b>CAPÍTULO 3 - AS FRAGILIZAÇÕES QUE LEVARAM AO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE – MA</b> .....	62
3.1 Programa Territórios da Cidadania no Maranhão.....	62
3.2 Reativação dos Territórios Rurais no Maranhão: desafios e possibilidades para a reconstrução da política territorial .....	66
3.3 Revalidação do Território Vale do Itapecuru.....	69
3.4 As fragilidades no planejamento de política territorial em Vargem Grande - MA .....	78
3.5 Do projeto ao abandono: contradições da política territorial na implantação da usina de beneficiamento do leite em Vargem Grande – MA.....	84
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	91
<b>ANEXOS</b> .....	97

## INTRODUÇÃO

As discussões presentes nesta pesquisa são decorrentes do meu primeiro plano de trabalho desenvolvido na Iniciação Científica (IC) em 2017 e participação em debates no Grupo de Estudo em Dinâmicas Territoriais (GEDITE)<sup>1</sup> da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

Essa proposta de pesquisa está ligada ao projeto maior: Encontros, Desencontros e Descontinuidades Institucionais: uma análise da Política de Desenvolvimento Territorial no Vale do Itapecuru.

A pesquisa nesse município se deve ao fato de que em Vargem Grande foram implantados “projetos produtivos” que se materializaram em termos de estruturas físicas, portanto, seu funcionamento não se consolidou. E nesse sentido, a nossa reflexão situa-se em entender de que modo esses projetos foram pensados para esse território e como a sociedade civil participou da elaboração e discussão dos mesmos, uma vez que, as políticas apresentam desencontros e descontinuidades.

Além disso, muitos desafios foram encontrados no campo de pesquisa, principalmente em localizar as pessoas que fizeram parte das discussões e articulações para implantação desses projetos em Vargem Grande. Ademais, destacamos também os representantes de sindicatos de trabalhadores rurais e secretários de agricultura que não atuam mais no município.

Mediante isso, o ingresso no mestrado possibilita a ampliação e aprofundamento dessa pesquisa, a fim de contribuir para as discussões em torno das políticas de desenvolvimento territorial e como essas políticas se encontram atualmente, tendo em vista os desmontes institucionais sofridos a partir do golpe de 2016.

Diante das mudanças de governo, as políticas de desenvolvimento territorial se tornam vulneráveis, por não serem institucionalizadas enquanto política de Estado como ocorreu após 2016, com o golpe, inúmeros desmontes institucionais fragilizam a política territorial. Com isso, o nosso problema de

---

<sup>1</sup> Grupo de Estudo da Universidade Estadual do Maranhão ligado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, criado em 2010 com discussões voltadas para as políticas públicas aplicadas ao campo sob coordenação do Prof. Drº José Sampaio de Mattos Junior.

pesquisa parte do seguinte questionamento: como as políticas de desenvolvimento territorial têm sido pensadas mediante os desmontes institucionais ocorridos a partir de 2016?

A investigação a respeito das políticas de desenvolvimento territorial se justifica pela importância de compreender os impactos das discontinuidades tanto político quanto institucional sobre a efetividade das políticas territoriais. O cenário político do Brasil em 2016, que resultou em golpe acarretou significativos desmontes de programas e exclusão de informações e sites ligados a política territorial. Um cenário de insegurança e incertezas que acentuava as desigualdades regionais, desarticulando os colegiados territoriais e a sociedade civil, como forma de enfraquecer as políticas.

Com a retomada em 2023 do governo Lula, retoma também os debates e discussão em torno da política territorial. Com isso, se torna de suma importância discutir a reconstrução dessas políticas, como estão sendo pensadas e projetadas para cenários futuros.

Após o processo de redemocratização do Brasil em 1980, possibilitou-se a reabertura de diálogos políticos sobre inúmeras demandas do país. A partir desse momento, os movimentos sociais retomam suas atividades e novos movimentos surgiram. Nesse contexto, nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) em relação às discussões sobre as políticas públicas e, intensificam-se as atividades da CPT - Comissão Pastoral da Terra (DELGADO, 2005).

A partir dessas reorganizações e pelas pressões que trabalhadores e movimentos sindicais rurais fizeram por créditos agrícolas e assistência governamental nos primórdios da década de 1990, foi instituído pelo Estado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996. O principal objetivo com a criação desse programa era conceder crédito agrícola e assistência institucional aos pequenos produtores rurais que, outrora, se deparavam com obstáculos para manter sua produção (SCHNEIDER, 2003).

Schneider (2004) aponta que a descentralização de políticas públicas foi um dos fatores que proporcionou a criação de políticas de desenvolvimento territorial e que ganha destaque no meio rural. Com isso,

reconhece a importância da participação dos sujeitos sociais, principalmente de ONGs; a redefinição da função das instituições; as prefeituras locais e a sociedade civil ganham grande relevância nesse novo cenário.

Para tanto, com o intuito de integrar o Estado, instituições e governos locais se fez necessário elaborar uma nova unidade de referência, uma vez que a abordagem regional havia se tornado insuficiente enquanto designação teórica e conceitual para se planejar as ações do Estado e dos agentes políticos.

Com isso, o território emerge como unidade de referência para atuação do Estado e a regulação das políticas públicas, por consequência, as ações que decorriam do mesmo passaram a ser denominadas de desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2004).

As políticas de desenvolvimento territorial têm como objetivo principal combater a pobreza no meio rural e proporcionar autonomia aos territórios onde atuam. Sob essa perspectiva, foram criados alguns programas com enfoques no desenvolvimento rural. O Programa Comunidade Ativa (PCA) foi o marco inicial da nova abordagem com base no território, lançado no governo Fernando Henrique Cardoso.

Nesse sentido, o PCA foi implantado como experiência inicial em 157 localidades no Brasil. A nova abordagem territorial foi criada com base nas condicionantes que norteavam as políticas públicas com o novo enfoque: articulação intergovernamental, parceria com a sociedade, convergência e integração de ações (LIMA, 2006).

Segundo Hespanhol (2010) desde a metade dos anos de 1990 e, principalmente ao longo dos anos 2000, tem sido introduzido pelo Estado nacional novos aportes, ao menos no plano conceitual e operacional para as políticas públicas dirigidas ao campo brasileiro, evidenciando-se aquelas incorporadas sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

Delgado e Leite (2011) assinalam que as discussões sobre desenvolvimento territorial rural no Brasil, estão fundamentadas, dentre outros fatores, na continuação do cenário de pobreza rural e desigualdades sociais e regionais. Além disso, das fragilidades de articulação entre as instâncias governamentais e sujeitos sociais.

Acerca dessa abordagem territorial de desenvolvimento, Ericeira (2015) salienta que se deve considerar os diversos aspectos que constituem os territórios que, por designação, são marcados por particularidades, entendidos não como isolamento ou esquecimento da relação local/global, mas sim, como confirmação das suas singularidades territoriais frente ao caráter homogeneizante da globalização.

Essa necessidade de repensar e traçar novos percursos por intermédio de políticas públicas mais eficientes no campo é reflexo da insuficiência das mesmas em promover desenvolvimento no meio rural em décadas anteriores.

Segundo Costa (2016) trata-se de políticas monopolizadas que favoreciam os médios e grandes proprietários rurais, enquanto os pequenos agricultores encontravam-se distantes das discussões e deliberações acerca da política de desenvolvimento territorial rural.

Ao longo desse percurso foram identificadas também segundo Grisa *et al* (2022), a necessidade de novas abordagens por meio da concepção de políticas públicas, leis jurídicas e arranjos governamentais que tornaram o estruturamento da agricultura familiar como plano de interferência governamental, que são interpretados e delineados por diversos sujeitos e assim originando novas estruturas.

No entanto, o enfoque territorial ganha robustez no governo Lula em 2003, instituindo políticas públicas nessa perspectiva. Nesse sentido, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual implantou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) em 2003, para apoiar o desenvolvimento rural a partir de uma abordagem territorial. Com isso, foram implantados 164 Territórios Rurais no Brasil, que compreendeu 2.500 municípios (OLIVEIRA; ARANA; SANT'ANA, 2015).

O PRONAT tinha seu viés para o setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, a fim de promover a ideia de projetos coletivos territorializados, elaborados pelos sujeitos sociais, conforme suas particularidades. Com isso, eram listadas e identificadas as áreas rurais que possuíam maiores porcentagens de pobreza rural, com intuito de receberem

uma maior concentração de esforços para superação da pobreza e dinamização da economia (ALVES, 2017).

Em 2008, pensando em uma ampliação dos Territórios Rurais, é criado pelo governo federal, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) que é um desdobramento do PRONAT com o objetivo de combater a pobreza em territórios com fragilidades econômicas e sociais no meio rural. Esse programa buscava articular em um mesmo território um conjunto de políticas públicas e ações integradas de diversos ministérios e secretarias do governo.

A diferença entre o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania é que no primeiro, o objetivo é promover o desenvolvimento por meio de uma abordagem multidimensional de enfrentamento da pobreza no meio rural, orientada por planos de desenvolvimento territorial elaborados pelo próprio Território; no segundo caso, as ações são elaboradas pelos ministérios competentes e, em seguida, submetidas as ações aos colegiados territoriais, que são responsáveis pela seleção das ações prioritárias (FARIA, 2019).

Nesse sentido, foram implementados 120 territórios da cidadania distribuídos nas cinco regiões geográficas do país. O Programa busca promover a convergência das ações, apoiar as atividades produtivas, ampliar a infraestrutura e favorecer a facilidade de acesso aos serviços públicos básicos. Essa estratégia de desenvolvimento por meio do PTC tinha o objetivo de superar a pobreza e desigualdades sociais no meio rural (ERICEIRA, 2015).

A constituição dos territórios se deu em municípios com baixos indicadores sociais e econômicos. O Maranhão constituiu 8 territórios da Cidadania, abarcando 120 municípios. Dentre esses territórios da cidadania, destaca-se o Vale do Itapecuru a qual o município de Vargem Grande está inserido.

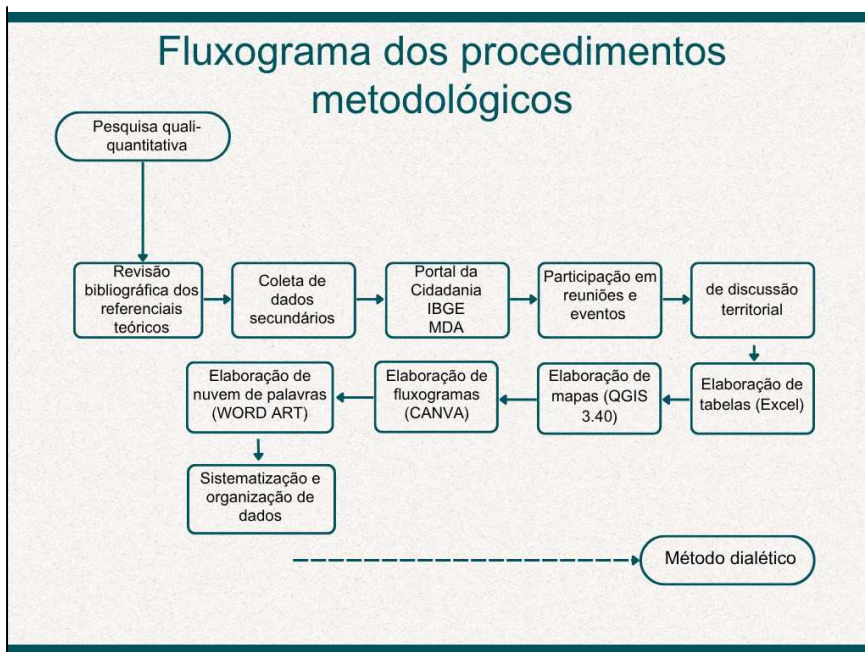
A partir desses preâmbulos, entende-se a importância de discussão sobre a política de desenvolvimento territorial e de que forma seu desmonte afeta os territórios em que foi adotada.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar os desafios e perspectivas no desenvolvimento de Política Territorial em Vargem Grande – MA. Como objetivos específicos, buscou-se refletir acerca da fragilização das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil; além de analisar como se deu

a formação do Programa Territórios da Cidadania Vale do Itapecuru e como se encontram atualmente.

Para isso, a metodologia (figura 1) utilizada compreendeu uma pesquisa de abordagem qualitativa e quantitativa a partir de uma revisão bibliográfica. A pesquisa qualitativa pode ser apoiada pela pesquisa quantitativa e vice-versa, proporcionando uma análise estrutural do fenômeno com métodos quantitativos e uma análise processual mediante métodos qualitativos (SCHNEIDER; FUJII; CORAZZA, 2017).

Figura 1- Fluxograma dos procedimentos metodológicos



Fonte: SEGUINS, 2025.

Foram utilizados autores que debatem as problemáticas trazidas neste trabalho, como o conceito de território, políticas de desenvolvimento territorial rural, dentre outros conceitos.

Além da discussão teórica, foram realizadas produções técnicas através das coletas de dados secundários. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) e Censo Agropecuário de 2006 e 2017, e o Portal da Cidadania foram as principais referências para busca desses dados. Outro órgão que subsidiará dados sociais será o Atlas de Desenvolvimento Humano.

Os trabalhos de campo foram realizados através da participação nos seminários nacional e estadual do desenvolvimento territorial. A participação no

seminário nacional que foi realizado no ano de 2024 em Brasília, se deu de forma online através do YouTube. No seminário estadual, realizado em São Luís também em 2024 se deu de forma presencial. Além de rodas de conversas que discutiram os rumos da política territorial.

Na coleta de dados secundários foram enfrentados alguns desafios metodológicos para obtenção de dados que foram excluídos dos sites de busca, como é o caso do Portal da Cidadania, Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Sistema de Informação Territorial.

Para acessar os mesmos utilizamos a ferramenta Wayback Machine<sup>2</sup> (figura 2) que arquiva sites em banco de dados e dessa forma foi possível coletar os dados referentes aos territórios da cidadania.

Figura 2 - Interface do WayBack Machine



Fonte: WayBack Machine, 2023.

Percebe-se que a não disponibilização dos dados nos sites de busca faz parte de um desmonte, de uma desarticulação e desorganização das políticas públicas, impossibilitando o acesso de forma correta das pessoas aos mesmos.

<sup>2</sup> Banco de dados digital que arquiva mais de 475 bilhões de páginas da World Wide Web desde 1996. Incluem softwares, filmes, livros e gravações de áudio, a grande maioria deles no domínio público com licenças que permitem a distribuição gratuita. O Wayback Machine proporciona de forma gratuita a possibilidade de visualizar versões arquivadas (tal como eram no passado) de páginas de um website (NUNES, 2020).

Após a consulta dos dados, os mesmos foram sistematizados e estruturados em forma de quadros e tabelas por meio do Excel. A espacialização de dados e localização da área de estudo foram feitas no software QGIS<sup>3</sup> com base cartográfica obtida no IBGE.

Com isso, o método utilizado foi o Materialismo Histórico e Dialético. Nesse método, a relação entre o sujeito e objeto se estabelecem de forma contraditória, não existindo hegemonia de nenhum deles (SPÓSITO, 2003).

A dialética nos permite evidenciar as contradições entre o poder público e a sociedade civil, elucidando os avanços e retrocessos na formulação e implementação na política territorial, analisando-as criticamente.

O caráter material se refere a organização dos homens na sociedade para a produção e reprodução da vida, enquanto o caráter histórico diz respeito ao modo como eles vem se organizando no decorrer da sua história (PIRES, 1997).

Dessa forma, estruturamos este trabalho em três capítulos, além da introdução. No primeiro capítulo, ressaltamos como o conceito de território foi tratado para evidenciar as discussões sobre a política de desenvolvimento.

No segundo capítulo, será feita uma caracterização do Programa Territórios da Cidadania no Brasil e no Maranhão, o golpe de 2016 e a retomada da política territorial.

O terceiro capítulo faz análise do Programa Territórios da Cidadania no Maranhão bem como sua retomada, o território Vale do Itapecuru, caracterização e análise dos dados sociais do município de Vargem Grande – MA e os projetos pensados para o município.

---

<sup>3</sup> O QGIS é um Sistema de Informação Geográfica (SIG) de Código Aberto licenciado segundo a Licença Pública Geral GNU. O QGIS é um projeto oficial da Open Source Geospatial Foundation (OSGeo). (QGIS, Q. G. I. S. A liderança do SIG de código aberto. 2021).



Com isso, a incorporação do conceito pelo Estado não leva em consideração todos os enfoques do território. Nesse sentido, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial aponta que existem muitos aspectos que justificam a abordagem territorial, dentre eles:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO e LEITE, 2011, p.433).

Com relação ao conceito de Território, O MDA e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial o definem como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA/SDT, 2005, p. 11).

Entendendo que o Estado não leva em consideração alguns aspectos do território, como relações de poder e conflitualidade, será relevante evidenciar alguns autores que desenvolvem discussões sobre o conceito de território para verificação de qual se aproxima com as nossas discussões acerca de políticas públicas implementadas pelo estado. Para tanto, é de suma importância trazer os escritos de Raffestin (1993), Marcelo Lopes de Souza (1995, 2011), Haesbaert (2020), Fernandes (2005, 2008).

A proposta do conceito de território trazida por Raffestin (1993) é multifacetada, pois, não envolve somente as perspectivas geopolíticas, mas, sociais, econômicas, culturais e simbólicas. A partir desses prismas ganha diferentes conceituações. De modo geral, o autor entende que o território é o espaço físico em que o estado se concretiza. Essa concretização é marcada essencialmente por relações de poder, tornando-se inerente ao mesmo (RAFFESTIN, 1993). Verifica-se que o autor evidencia o termo espaço físico para caracterizar o território.

Souza (2021) assim como o autor anteriormente citado, reforça de maneira latente em seu livro *os conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-*

*espacial* que o território não é sinônimo de espaço geográfico. Sua primeira noção de território está ligada unicamente ao poder: “o território é fundamentalmente, um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 1995, p.78).

O autor agrega que deve ser levada em consideração a materialidade do espaço, assim como, a perspectiva cultural e simbólica da sociedade. Sendo assim, abrange tanto a dimensão política quanto as relações sociais. Por essa razão, o autor explica que não seria possível entender e analisar os territórios, sua reprodução e mutações ao longo da história sem considerar o substrato espacial (SOUZA, 2021).

Haesbaert (2020) discute o território como uma construção social e simbólica, permeada por relações de poder e hierarquias. À vista disso, aponta que o território é dinâmico em uma contínua modificação. Sendo assim, tem sua concepção de território baseada em quatro dimensões: política, cultural, econômica e natural.

O autor também enfatiza que o Território resulta de uma desigual relação de forças, com predomínio ou controle de viés político e econômico do espaço e sua apropriação simbólica, em dado momento conjugados, outrora desconectados e paradoxalmente vinculados (HAESBAERT, 2020).

Com base nos conceitos citados, podemos evidenciar que as relações de poder são inerentes ao território, apesar de desiguais, nunca estão desarticuladas e sempre terá um predomínio principalmente do poder político.

Desse modo, salienta-se que o conceito de território é plurívoco. Sendo assim, muitas são as formas que o mesmo é debatido sob diferentes concepções. Neste tocante, vale ressaltar que essas múltiplas perspectivas de conceitos é o que Fernandes (2008) chama de intencionalidade.

As interpretações, enfoques, pontos de vista ou abordagens acontecem por meio das intencionalidades que representam interesses de diferentes classes organizadas em diversas instituições. Embora esta questão me pareça evidente, penso ser importante lembrá-la: os estudiosos, pesquisadores e outros profissionais trabalham os conceitos e as teorias de acordo com a intencionalidade dessas instituições (FERNANDES, 2008, p.4).

A partir dessa reflexão sobre intencionalidade no que se refere a abordagem de variadas concepções, é notório que a elaboração de um conceito na visão do autor parte de interesses de inúmeras organizações.

Com isso, considerar a reflexão do autor citado é de suma importância para entendermos como os conceitos são abordados pelas instâncias governamentais. Rememoramos que este trabalho trata de uma discussão acerca de políticas públicas introduzidas pelo governo que tem o território como pano de fundo para elaboração das políticas territoriais. Entender de que forma essas noções são estruturadas é um ponto extremamente importante para análise dessa política.

Além disso, Fernandes (2008) enfatiza que os conceitos abordados pelas entidades políticas não abordam a conflitualidade que está presente em todo território:

Nas “abordagens territoriais” predominam análises da dimensão econômica e da dimensão social numa acepção de território como uma unidade geográfica determinada, quase sempre como espaço de governança. A definição de “território” por órgãos governamentais e agências multilaterais não consideram as conflitualidades dos diferentes tipos de territórios contidos “território” de um determinado projeto de desenvolvimento territorial. Ao se ignorar propositalmente os distintos tipos de território, perde-se a multiescalaridade, porque estes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas, desde a local até a escala internacional. O conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses de instituições e expressa então sua mais cara propriedade: as relações de poder (FERNANDES, 2008, p. 4).

A partir desse prisma, fica evidente que o conceito de território elaborado pelas organizações governamentais não considera as relações de poder nem a conflitualidade que são indissociáveis do território.

Fernandes (2005) assegura que a formação do território perpassa em meio ao processo de poder e conflitualidade que são agentes dessa construção. Essa conflitualidade é movimento, um processo constante que se alimenta das contradições e desigualdades.

Nessa perspectiva, o autor aponta que as políticas de desenvolvimento territoriais devem ser pensadas a partir da multiescalaridade e multidimensionalidade do território, não considerando o território como uno, considerando a heterogeneidade de cada território. Nesse sentido, Echeverri (2010) salienta que:

A adoção do Território como unidade de gestão significou um ponto de ruptura em função da introdução de uma diferenciação entre o espaço vivo, funcional, com dinâmicas sociais e culturais que, não necessariamente, correspondem aos recortes espaciais e territoriais da divisão político-administrativa, refletida nos estados e municípios,

como havia acontecido até o ano de 2003. Foi introduzido o critério de que a unidade de intervenção da política deve corresponder com a realidade territorial, regional e espacial, como condição para o alcance de um maior impacto dos instrumentos de política (ECHEVERRI, 2010, p.90).

O conceito de território adotado no meio acadêmico, principalmente na Geografia, em que este é delimitado por e partir de relações de poder concebidas por um grupo social num determinado espaço-tempo, sendo os conflitos inerente da sua constituição e lógica, na concepção normativa e operacional empregada pelo Estado brasileiro, o enfoque territorial é visto apenas como uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção estatal na sociedade por meio de diferentes escalas de atuação (HESPANHOL, 2010).

Com isso, verificamos a partir das discussões trazidas pelos autores citados, que o MDA não traz em sua conceituação de território as conflitualidades presentes no mesmo, sendo estas essenciais para compreensão das relações de poder presentes no território.

Nesse sentido, nos valemos do conceito de Território trazido por Bernardo Mançano Fernandes, enquanto referencial teórico para verificar as desarticulações, as fragilizações, as possíveis desestruturações dos projetos e a participação da sociedade civil nos colegiados territoriais.

### **1.1.1 A política de des(envolvimento) territorial: seus avanços e desafios institucionais**

Schneider e Tartaruga (2005) assinalaram que a abordagem do desenvolvimento territorial deve ser apta a conceber e possibilitar instâncias para se debater as demandas entre os distintos sujeitos de um território.

A discussão a partir da abordagem territorial deve ser adequada para o debate entre os sujeitos pertencentes a cada território, neste tocante, percebe-se que o conceito de território adotado pelo MDA não leva em consideração as diferenças de ideias existentes, as conflitualidades.

O início do século XXI dentro da perspectiva do rural brasileiro é marcado pela discussão em torno da concepção de desenvolvimento territorial para o campo. Sobre esse rural nacional, vale destacar que é heterogêneo e conduzido por duas frentes principais de produção: a agricultura patronal e agricultura familiar. Essa primeira, segundo Favareto (2010), a partir dos

subsídios públicos, embora tenha um grande peso na economia do país, deve ser analisada com cautela a partir dos fatores sociais, econômicos, ambientais e políticos.

A abordagem territorial no Brasil ganhou rápido interesse, principalmente no que campo dos planejadores e formuladores de políticas públicas, haja vista a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e uma considerável simpatia de outros órgãos governamentais em torno das potencialidades normativas do novo aporte (SCHNEIDER, 2010).

Schneider (2010) destacou que a emergência que levou a essa nova abordagem como tentativa de síntese para as discussões sobre o desenvolvimento rural, está originada em dois fatores diferentes: o primeiro se refere ao esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que torna claro os limites de noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas ao avanço do desenvolvimento territorial.

O desgaste da noção de região e, mais precisamente, de desenvolvimento ou planejamento regional, inicia-se com a crise da capacidade de intervenção macroeconômica e macrosocial do Estado, que ocorre a partir de meados da década de 1970 e se agudiza na década seguinte, especialmente com a influência crescente do ideário neoliberal sobre as perspectivas keynesianas que vigoravam desde o final da Segunda Guerra Mundial (SCHNEIDER, 2010, p.100).

O segundo fator é que o desenvolvimento territorial está baseado também no questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica que passaram a se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo de desenvolvimento endógeno (SCHNEIDER, 2010).

Carvalho (2012) ressaltava também que o olhar desenvolvimentista a respeito do desenvolvimento não atende os problemas e demandas sociais. Com isso, a apropriação dessas ideias pelo Estado e por instituições acabam por formular medidas que não alteram a realidade dos problemas.

Ericeira (2015) apontou que o termo desenvolvimento foi interpretado de diversas formas ao longo da história, sendo influenciado no contexto social, político e, principalmente, econômico. Portanto, é associado inúmeras vezes ao crescimento econômico, embora esse tal crescimento por si não tem provoca melhores condições sociais.

Pires (2011) definiu o desenvolvimento territorial como um seguimento de transformação social de carácter endógeno, com capacidade de criar solidariedade e cidadania, e que possa gerir de forma integrada e permanente a modificação qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade.

Com isso, a formulação de políticas nacionais para o desenvolvimento local e regional necessitava considerar a diversidade, as características do ambiente organizacional e institucional e as capacidades locais para produzir produtos e serviços diferenciados e competitivos, criando assim recursos locais e regionais específicos (PIRES, 2011).

Essa nova política nacional deve ser vista como um novo processo de aprendizagem coletiva da nossa história recente entre Estado, mercado e sociedade. Isto constituirá novas áreas de inovações sociais e institucionais para promover o capital social e a necessidade de coordenação e regulação, enfrentar a incerteza do mercado e criar o bem-estar da comunidade (PIRES, 2011).

Dessa forma, percebe-se que o Estado absorve ideias de desenvolvimento para o campo que não condizem com a realidade dos territórios a qual a política de desenvolvimento territorial deveria junto aos sujeitos locais desenvolver políticas e projetos que, de fato, mudem a realidade social dos territórios e das pessoas.

### **1.1.2 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT**

Os Territórios Rurais foi uma estratégia de desenvolvimento iniciada em 2003, no primeiro governo Lula, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério Agrário, cujo objetivo era “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural” (SDT/MDA, 2005, p.7).

A implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) não nasce propriamente de uma iniciativa governamental. É uma resposta do governo às reivindicações dos sujeitos sociais e movimentos de trabalhadores por políticas territoriais após a

redemocratização do Brasil, tendo em vista que as políticas públicas no país eram mais setoriais.

A partir da redemocratização e modificações político-institucionais em curso, os representantes da agricultura familiar remodelaram sua postura frente ao Estado. Com a abertura para o diálogo, esses representantes passaram a adotar estratégias propositivas e adentraram aos espaços públicos, propondo e disputando a construção das políticas públicas (GRISA; SCHNEIDER, 2010).

Nesse sentido, os movimentos e ações por mudança se deram por distintas instituições: a CONTAG passou a propor também políticas públicas; em 1983 foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e dentro desta, ocorreu a formação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; constituiu-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984; institucionalizou o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) no ano de 1991, este já atuava desde 1970, criou-se também o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) em 1985 (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Embora estes movimentos tivessem objetivos diferentes, as suas ações retrataram a precariedade que os pequenos produtores enfrentavam com ausência de políticas públicas apropriadas às suas singularidades, e intervenção do Estado também por reforma agrária e crédito rural (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Segundo Jara (1998) a descentralização tinha como foco a reorganização da gestão do Estado em trazer a sociedade civil e instituições comunitárias para os poderes públicos.

Além disso, Rocha e Filippi (2007) argumentaram que a partir dessa ação alguns planos, programas e políticas públicas foram criados, tendo como pano de fundo, os conselhos gestores na formulação, implementação e fiscalização das políticas formuladas, além da participação da sociedade civil nas deliberações das mesmas.

No entanto, Echeverri (2010) apontou que no desenvolvimento de uma política pública, sempre se formam ações de cunho político que contornam os processos sociais e públicos onde se exprimem diversas formas de exercício de poder, as quais vão configurando-se a realidade da vontade

política expressada em decisões que envolvem os movimentos sociais e as instituições públicas, esses tipos de deliberações que explicam e fortalecem os avanços ou retrocessos do processo, definindo fatos políticos em cada uma delas.

O documento “referências para o desenvolvimento territorial sustentável” de 2003 apontava que essa dinâmica a partir da descentralização de políticas públicas estimulam a formulação de projetos que valorizem os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento (BRASIL, 2003).

No entanto, essa proposta é complexa, tendo em vista a grande diversidade e singularidade presentes em cada território. Com isso, torna-se um desafio implantar políticas que abarquem todas as suas características, além de que o conceito de território trazido pelo MDA sequer considera as conflitualidades e relações de poder presentes no mesmo.

Segundo Geraldi (2012), o movimento de descentralização se deu de forma mais administrativa do que política sendo uma forma de tentativa dos municípios para se enquadrarem em critérios definidos pelas políticas nacionais para que possam receber os recursos provenientes do governo federal, isto significa que estes se organizavam de forma subalterna aos interesses do governo federal.

Sendo assim, não era o poder público que se organizava a partir das especificidades e singularidades dos territórios para propor políticas públicas, eram os municípios que teriam que ser aptos aos critérios que eram estabelecidos no âmbito federal.

Em 2003, o governo Lula iniciou uma política de desenvolvimento dos territórios rurais por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Com isso, considerou que esses são “espaços de integração, articulação e concertação da diversidade dos sujeitos sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam”. Nesse tocante, deu-se início dessa política com ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT), inserido no Plano Plurianual entre 2004 e 2008 (ROCHA; FILIPPI, 2007).

Nesse sentido, o PRONAT tinha como objetivo “estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais”, ampliando a capacidade para

se mobilizar, organizar e planejar a autogestão das populações locais (BRASIL, 2003). No entanto, o programa apontou 4 desafios que precisavam ser superados para que possa haver desenvolvimento territorial:

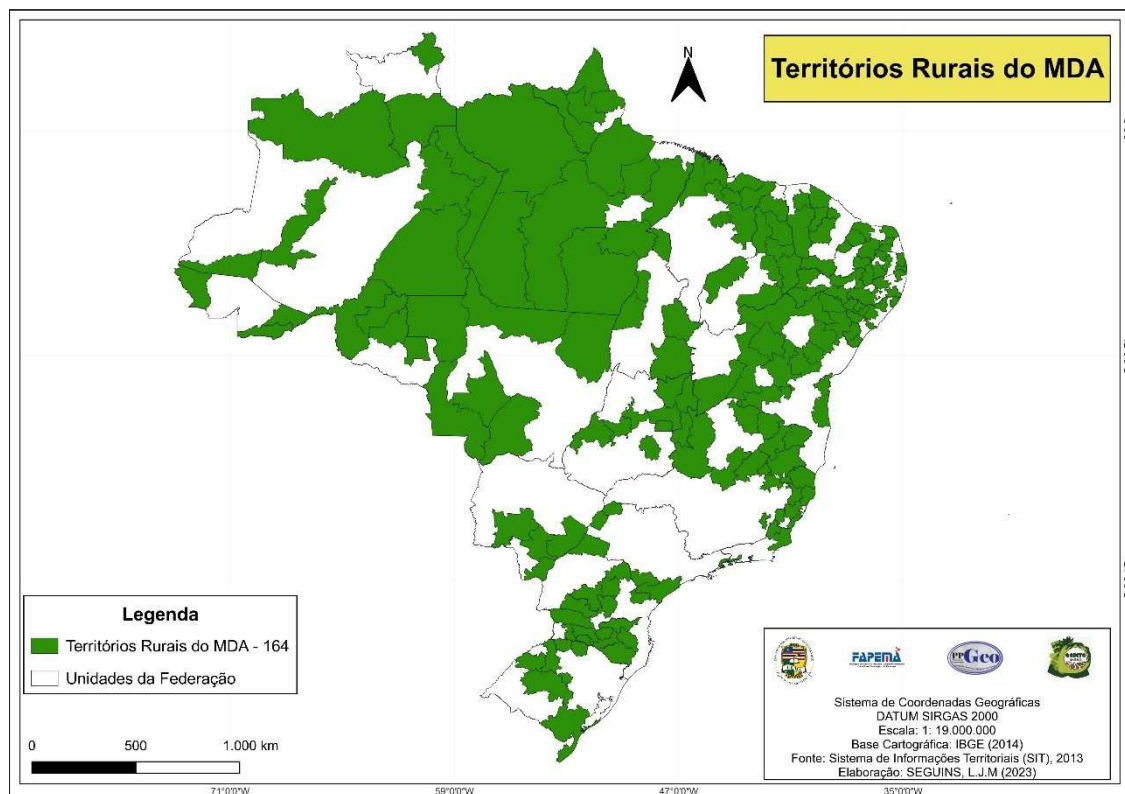
- 1) Capital humano, capital social e capital natural: O enfoque territorial implica no desenvolvimento endógeno e na autogestão. Essas regiões estão dentre as mais pobres do País e, geralmente, possuem capital social pouco desenvolvido, devido a fatores econômicos, sociais, geográficos, educacionais e práticas políticas. Esses elementos desfavoráveis reduziram drasticamente as chances do exercício da cidadania e participação, acentuando as assimetrias sociais, econômicas e políticas (BRASIL, 2005, p.16).
- 2) Estrutura fundiária e acesso à terra: Uma das maiores responsáveis pela persistência das iniquidades sociais no campo é a concentração fundiária, explicada tanto pelas raízes históricas do País, quanto pela insuficiência das políticas de reforma agrária e promoção da agricultura familiar (BRASIL, 2005, p.17).
- 3) Desenvolvimento territorial ou setorial? Setorializar o desenvolvimento e focar políticas públicas têm se mostrado uma prática que também serve à exclusão de largas parcelas “esquecidas” da sociedade brasileira, tais como os habitantes das zonas rurais e das pequenas e médias cidades das regiões de menor desenvolvimento do País (BRASIL, 2005, p.18).
- 4) Recursos financeiros para investimentos públicos: Para se vencer dificuldades estruturais expressivas é absolutamente necessário que o Poder Público redirecione seus investimentos, segundo as demandas explicitadas no processo de desenvolvimento territorial. Principalmente quanto à formação, ou reconstrução, do capital humano, do capital social, da infraestrutura social e econômica, à oferta de serviços públicos básicos e assistência técnica de qualidade, não há como

imaginar mudanças sem investimentos consistentes durante alguns anos (BRASIL, 2005, p.16).

Com isso, a seleção das áreas a serem incluídas no programa eram identificadas a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Microrregiões geográficas com densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50 mil habitantes. Maior concentração de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra.

No seu lançamento em 2003, o PRONAT aprovou 40 territórios em vinte estados da federação. Com isso, a meta do governo era constituir 190 territórios até 2007. No entanto, só foram constituídos 164 (figura 4) territórios no Brasil (GERALDI, 2012).

Figura 4 - Territórios Rurais do MDA até 2008



Entendemos que o Programa já estabelece seus critérios de seleção de territórios, ou seja, a política pública de desenvolvimento territorial rural não é formulada a partir das especificidades presentes em cada local, e o território fica subalterno ao governo federal.

### **1.1.3 Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) como programa norteador de gestão e concepção de projetos produtivos**

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS foi construído em 2004, sendo o principal mecanismo efetivado de forma mútua pelo colegiado em apoio à gestão social do desenvolvimento territorial.

O PTDRS foi o primeiro produto produzido com a atuação dos setores da sociedade civil organizada, dando início às ações de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, o primeiro desafio e avanço foi a inclusão dos sujeitos sociais na formulação e discussão das políticas públicas.

Segundo Silva (2013), o programa visava redirecionar as áreas que estão com suas economias afetadas no qual os agricultores familiares e assentados de reforma agrária são os grandes favorecidos.

Dessa forma, para que as políticas do PTDRS sejam concretizadas é necessário ter o direcionamento das áreas e populações que são mais afetadas, para isso é indispensável a elaboração de proporções que a política desenvolve sendo essas: Dimensão Político, Institucional, Dimensão Sociocultural, Dimensão Econômica e Dimensão Ambiental.

Dentro dessas dimensões existiam os eixos como: agricultura, pecuária, extrativismo, infraestrutura, comercialização e turismo, recursos naturais, saúde, educação, assistência social, cultura, gestão social das políticas públicas, dentre outros. Estes eixos nortearam a criação de programas para ação nos territórios.

A releitura e redefinição do PTDRS vêm no sentido de promover a efetivação e integração das políticas públicas em seus diversos níveis de atuação, visando desta forma a melhor aplicabilidade dos recursos públicos, de tal forma que possam atender as necessidades locais de cada região. Apresentando e discutindo as políticas públicas em âmbito federal e estadual e como estas se correlacionam em âmbito local, tornando-se um instrumento de negociação que permite à comunidade local, através dos seus representantes, reivindicarem melhores condições de vida e maior capacidade de participação nas decisões (PTDRS, 2010.p.12,13).

Os recursos destinados pelo PROINF (Programa de Infraestrutura) pretendem obter resultados para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, enfatizando principalmente em ações que possam melhorar a potencialidade de uma dada região, a gestão social e a força da agricultura familiar. No PROINF são os agricultores familiares os grandes beneficiados, definido por lei de número 11.326 de 24 de julho de 2006 e seu Decreto/PR 6.040 de 2007. Dessa forma o MDA (2018a) afirma que:

Podem propor projetos, prefeituras municipais, consórcios públicos, órgãos públicos estaduais e federais. O PROINF abrange todas as unidades da federação, contudo são considerados prioritários os municípios integrantes dos territórios rurais. Para viabilizar o financiamento de novos projetos pelo PROINF é necessário que os contratos de obras firmados até 2010, no âmbito do território pelo PROINF, estejam concluídos ou em andamento. Além disso, os projetos já finalizados devem estar em funcionamento. As propostas devem também contemplar a totalidade da obra para o seu devido funcionamento e não apenas uma parte (PROINF, 2012).

Portanto, é necessário ter a compreensão de que o projeto em questão financia projetos de caráter público de acordo com MDA. “Contudo, a manutenção, conservação e posse dos bens são de responsabilidade do proponente.

Para aprovação da proposta é preciso que o objeto de financiamento seja de caráter de interesse público”. Outro importante ponto é que ao direcionar o financiamento para o projeto, esses fundos devem ser em patrimônios públicos, em outras palavras, o investimento realizado por parte do governo federal deve estar em domínio do poder público.

No entanto, como vimos na introdução deste trabalho, os dados não estão em domínio público, pois, os mesmos foram retirados dos sites de busca impossibilitando o acesso das pessoas aos mesmos.

Os projetos que o PROINF financia é dado da seguinte forma:

(i) estruturação produtiva, como bancos de sementes e centrais de comercialização e escoamento de produção; (ii) beneficiamento, como obras de beneficiamento de produtos agropecuários; (iii) comercialização, atuando na implementação de feiras e mercados públicos, bem como no apoio ao acesso dos mercados institucionais; (iv) infraestrutura social, como o desenvolvimento de projetos educacionais, culturais ou sociais; (v) estruturação de serviços de apoio, como a estruturação de serviços de ATER, de inspeção sanitária, o Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e (vi) segurança hídrica, como o financiamento de tecnologias de captação e armazenamento de água (PROINF, 2012).

A partir disso, entende-se que a estrutura dos projetos e PROINF tem a função de desenvolver políticas públicas que diminuam a desigualdade em áreas que tem sua economia debilitada e beneficie os produtores familiares e assentados. O enfoque centra-se, principalmente, no paradigma do desenvolvimento humano.

Dentre as políticas públicas pensadas para o meio rural, temos o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Este foi criado através do Decreto nº 1.946 de 28 de junho de 1996 e teve como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, proporcionando seu potencial produtivo e geração de empregos com finalidade de aumentar sua renda (ORTEGA, 2008).

Ao se constituir, o PRONAF estabeleceu três linhas de créditos rurais: Capacitação, Infra-estrutura e Serviços e Crédito. Cada uma com uma lógica de operação diferenciada. Alocação dos recursos para as duas primeiras linhas são orientadas pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, elaborados pelo CMDRS, de constituição obrigatória para os municípios selecionados. A linha de Crédito é de caráter individual, e é concedida pelas instituições bancárias, com base em análise e projeto elaborados pelos agricultores (ORTEGA, 2008, p.126).

Nesse sentido, foram criadas modalidades de PRONAF desde a criação no Governo Fernando Henrique Cardoso, até o início do Governo Lula. Dentre essas categorias foi criado o PRONAF Crédito, este, tem como finalidade apoiar financeiramente as atividades tanto agropecuária como não-agropecuária desenvolvida pelos agricultores. A liberação dos recursos é feita de maneira direta entre o Banco e o demandante do Crédito, não existindo regra que defina público alvo para a liberação (ORTEGA, 2008).

Hespanhol (2008) apontou que apesar da adoção de tal perspectiva, as ações do governo federal na promoção do desenvolvimento dos chamados territórios rurais ainda têm sido inexpressivas. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial vem desenvolvendo o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), mas as suas ações ainda são pouco representativas.

## **CAPÍTULO 2 – O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA ENQUANTO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (AS LIÇÕES DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA)**

Neste capítulo, o objetivo é fazer uma análise acerca da formação do Programa Territórios da Cidadania (PTC) no Brasil enquanto política de desenvolvimento territorial, desmontes institucionais a partir do golpe de 2016, a retomada da política territorial e os colegiados territoriais. A partir desse ponto, analisamos as lições que o programa apresenta para se pensar os novos desafios da política de desenvolvimento territorial rural.

### **2.1 O Programa Territórios da Cidadania e os desafios de consolidação de uma política de desenvolvimento territorial**

Com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania em 2008 apontava-se que o Brasil havia encontrado o rumo para diminuição das desigualdades sociais, regionais e estaduais, trazendo assim crescimento econômico aos territórios com os menores indicadores sociais. Dessa forma, o grande desafio era levar cidadania e proporcionar melhores condições de renda e qualidade de vida ao meio rural (EMBRAPA,2008).

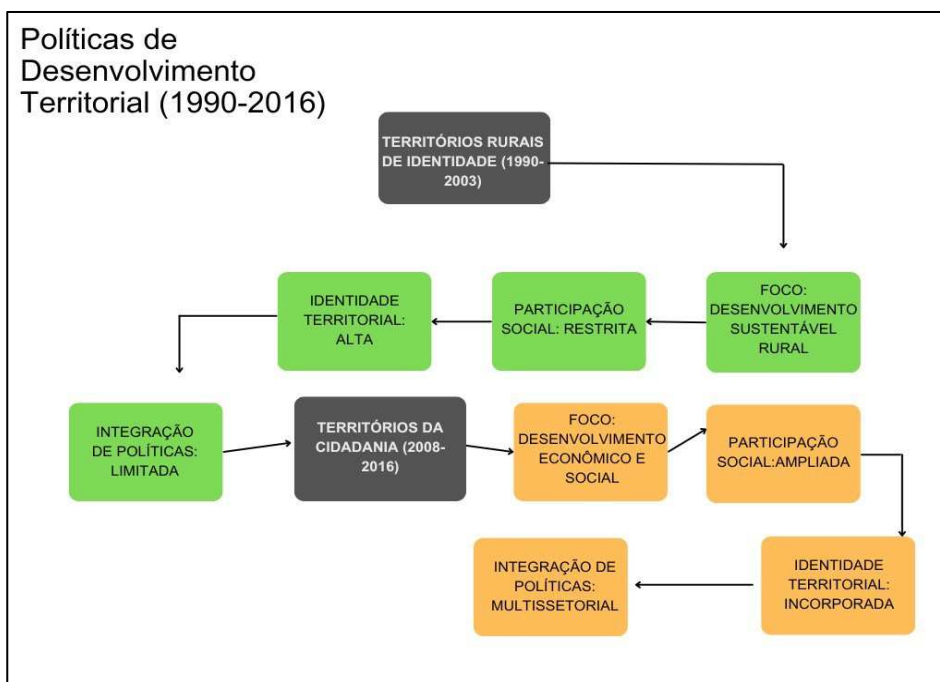
Com isso, a lógica do Territórios da Cidadania iniciou-se com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia (PORTAL DA CIDADANIA, 2013).

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi legitimado através de decreto presidencial em 25 de fevereiro de 2008, trata-se de uma estratégia de desenvolvimento regional e tem como principal objetivo estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável afim de superar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais, de gênero, raça e etnia no meio rural (BRASIL, 2008).

A base para os Territórios da Cidadania foram os Territórios Rurais (figura 5), que foram criados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2003 e tinham como características ser compostos por municípios que possuíam semelhanças econômicas, ambientais, sociais e culturais.

Figura 5 - Política territorial de 1990 à 2016



Org.: SEGUINS, 2025.

Segundo a Embrapa (2008) os Territórios da Cidadania “foi uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltados às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (EMBRAPA, 2008, p.2).

Para isso, o programa contava com apoio de 22 ministérios e secretarias (Casa Civil, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cidades, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Fazenda, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Minas e Energia, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Trabalho e Emprego, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial,

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de relações Institucionais).

No Programa Territórios da Cidadania, a Casa Civil era responsável pela articulação entre os ministérios, enquanto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) articulava e apoiava as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos e o Ministério de Desenvolvimento Agrário coordenava a execução do programa (MDA, 2016).

Com isso, aumenta o número de ministérios participantes, a Casa Civil por sua vez se articula com esses outros ministérios para conceder poder político e demandar as prioridades das suas ações nos territórios.

A integração desses ministérios é resultado da discussão para ampliação dos territórios e da participação da sociedade civil nos debates sobre projetos produtivos. Essa necessidade de incluir novos ministérios está interligada ao fato de se discutir inúmeras temáticas como a pobreza, fome, cidadania, infraestrutura. As articulações nos Territórios da Cidadania não eram feitas apenas por um ministério (MDA) como era nos Territórios Rurais de Identidade.

As ações da SDT tinham como finalidade estimular a autonomia dos territórios rurais, fazendo com que estes territórios pudessem ser integrados no crescimento nacional, reduzindo as desigualdades regionais e sociais. Para isso, enfrentava o grande desafio de identificar e estabelecer territórios a partir das semelhanças regionais como componente aglutinador e fomentador do desenvolvimento sustentável (MDA, 2016).

Nesse sentido, através do decreto foram traçados objetivos (quadro 1) para acelerar a superação da pobreza e desigualdades no campo.

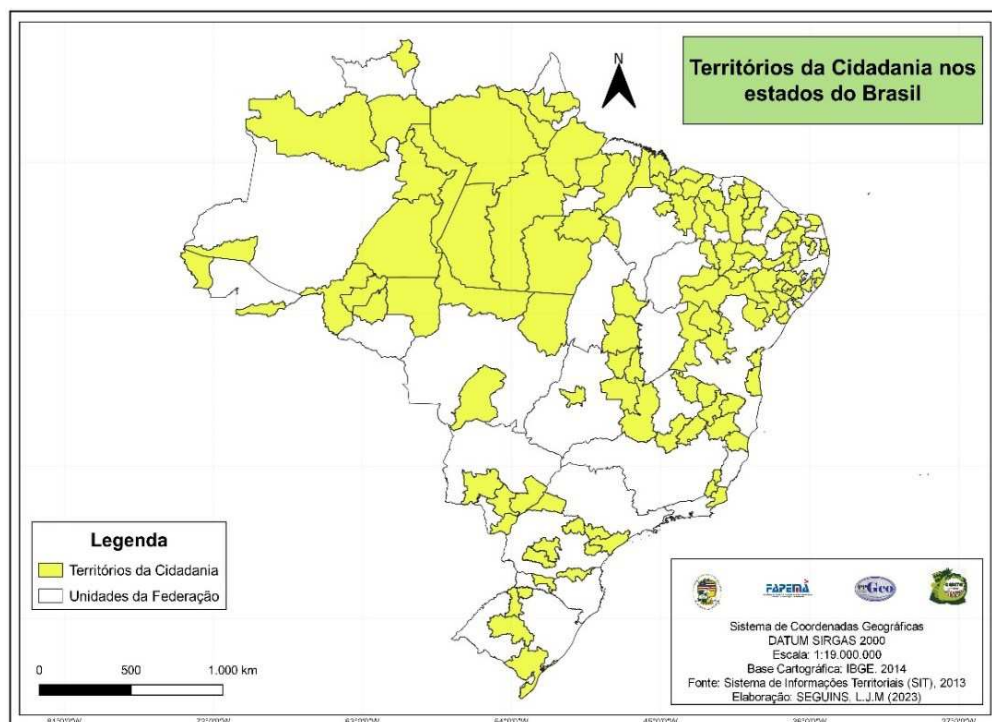
Quadro 1- Objetivos do Programa Territórios da Cidadania (PTC) 2008

<b>OBJETIVOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA</b>
I - Integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
II - Ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
III - Ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
IV - Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
V - Valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

**Fonte:** Brasil, 2008.

No ano de sua criação em 2008, o PTC contou com a implantação de 60 territórios. No ano de 2009 esse número subiu para 120 (figura 6), a maior concentração desses territórios se encontra na região Nordeste e Norte onde predominam a maior quantidade de municípios com fragilidade econômica.

Figura 6 - Localização dos Territórios da Cidadania no Brasil



Os critérios de seleção à integração do PTC se estabeleciam a partir de parâmetros como: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior concentração de agricultores familiares e assentamentos de Reforma Agrária, maior concentração de populações quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, maior organização social e pelo menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008).

Costa (2016) salienta que o programa é administrado por três órgãos (ciclos de gestão): o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. Essas instâncias estão interrelacionadas e, embora tenham funções distintas, nenhuma delas opera isoladamente.

A estratégia insere-se na visão do MDA de Governança do Território, onde os sujeitos sociais atuam em conjunto para tomar as decisões mais importantes para o desenvolvimento do território.

O Comitê Gestor Nacional é composto por Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa. Sua atribuição é orientar e monitorar a atuação do Comitê Gestor Estadual, em se tratando da aplicação de recursos, avaliar o Programa, aprovar diretrizes, estabelecer novos territórios, mobilizar sujeitos federativos e organizar ações federais. Os membros que a integram são: Grupo de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GARA) faz parte desse grupo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o representante do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE) e o representante do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) (COSTA, 2016).

No que se refere a gestão estadual Costa (2016) salienta que:

O Comitê Gestor Estadual realiza sob orientação do Comitê Gestor Nacional, o acompanhamento da execução das ações do Programa, apoia a organização e mobilização dos Colegiados, apresenta ou articula ações para o Programa, fomenta a integração das diversas políticas públicas nos territórios e auxilia na divulgação do Programa. Fazem parte dessa instância o Grupo de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária (GERA) -sob a coordenação da Delegacia Estadual do MDA-, o representante nos Estados dos Ministérios e Órgãos Federais Participantes e os representantes dos Colegiados Territoriais (COSTA, 2016, p.52,53).

O PTC conjectura a integração direta entre sociedade, governo federal, estadual e municipal para se pensar estratégias de desenvolvimento

local. Em cada Território da Cidadania se constituía um colegiado territorial, este era composto pela sociedade civil (sindicatos e associações) e por agentes públicos da esfera federal, estadual e municipal.

Apesar desses parâmetros servirem como base para articulação entre os sujeitos sociais e as esferas governamentais, existem fragilidades na participação de alguns grupos.

Dessa forma, Mattos Junior *et al* (2014) apontam que em diversos casos a participação da sociedade civil e poder público não aconteceram de forma a abranger ativamente todas as representações sociais. Nesse sentido, as comunidades indígenas são as que menos têm participação na elaboração dos planos para o território.

Com isso, as políticas pensadas para os territórios se tornam desniveladas, uma vez que, não incluem todos aqueles que deveriam ter voz no planejamento. Os dados abaixo dos parâmetros (tabela 1) estabelecidos para constituir um território da cidadania mostram a importância da participação de todos os sujeitos na elaboração dos projetos produtivos, pois, são diversas comunidades quilombolas e terras indígenas no programa.

Tabela 1- Dados dos Parâmetros dos 120 Territórios da Cidadania no Brasil

<b>DADOS DOS 120 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA</b>	
	<b>TOTAL</b>
Municípios	1.852
População	42,4 milhões de habitantes
População Rural	13,1 milhões
Agricultura Familiar	1,9 milhão de famílias
Assentados de Reforma Agrária	525,1 mil famílias
Bolsa Família	3,9 milhões de famílias
Comunidades Quilombolas	810
Terras Indígenas	317
Pescadores	210,5 mil famílias

**Fonte:** Portal da Cidadania, 2013.

Os dados apresentados mostram uma presença acentuada da população rural. A política territorial deve ser pensada para essas diferentes

realidades, onde a população do campo está associada à transferência de renda (Bolsa Família) com mais de 3 milhões de beneficiários. Percebe-se a necessidade de políticas mais assertivas para combate às desigualdades e pobreza no meio rural. A transferência de renda é de suma importância, uma conquista social, mas que não pode substituir políticas territoriais que promovam autonomia aos territórios.

Segundo Santos (2000) as questões de desigualdade ultrapassam as dimensões econômicas, elas são políticas, onde a maior parte dos recursos estão concentrados no meio urbano, marginalizando a economia rural.

Embora o meio rural contenha cerca de 1,9 milhão de agricultores familiares e mais de 500 mil famílias assentadas de Reforma Agrária, as estratégias para fortalecer a independência das mesmas não são suficientes. É necessário entender se esses agricultores e famílias têm dificuldade de acessar o crédito, a assistência técnica e os mercados institucionais e pensar estratégias que venham a facilitar esse acesso.

Além disso, existe uma grande diversidade étnica e cultural, indígenas, quilombolas e pescadores. Esses grupos são de suma importância para o desenvolvimento de práticas sustentáveis e ecológicas. As práticas e modo de viver precisam ser levados em consideração na formulação de políticas territoriais, e estas serem pensadas a partir das necessidades desses sujeitos.

A abrangência de diferentes grupos distribuídos por 1852 municípios representa um grande desafio para o planejamento da política territorial, sendo necessário uma robustez civil e institucional para articulação entre as diferentes instâncias governamentais.

Para os 120 territórios da Cidadania foram previstas para o ano de 2013 um total de 71 ações (tabela 2) nos três eixos (apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura) por meio do governo federal, com um valor aproximado de 7.319.788.859,53 (PORTAL DA CIDADANIA, 2013).

Tabela 2 - Número de ações e valor dos investimentos nos 120 Territórios da Cidadania

<b>AÇÕES E INVESTIMENTOS NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA (2013)</b>		
<b>Eixos de Atuação</b>	<b>Nº de Ações</b>	<b>Valor em (R\$)</b>
Apoio a atividades produtivas	24	1.584.038.199,10
Cidadania e direitos	34	2.808.069.455,04
Infraestrutura	13	2.927.681.205,39
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>7.319.788.859,53</b>

Fonte: Portal da Cidadania, 2013.

O maior número de ações estão concentradas no eixo de “**cidadania e direitos**”, portanto é o eixo “**infraestrutura**” que detém o maior investimento financeiro quando se divide o valor pelo número de ações. Percebe-se uma contradição da política territorial, é importante que as ações, embora distintas, possam ser pensadas da base, garantindo uma construção sólida nos territórios.

No que tange a questão social, é imprescindível que as ações assegurem a mobilidade social, de forma participativa e integradora como é pensada a própria política.

## **2.2 Reorientações da Política Territorial no Governo Dilma**

Durante o governo Dilma, que teve início no ano de 2012 aconteceram algumas mudanças e redefinições da matriz do Programa Territórios da Cidadania, retirando algumas ações e continuando o objeto da gestão social (CAVALCANTE, *et al*, 2014).

Com isso, a expressão da nova forma de remodelação e continuidade do programa tem como base a articulação entre o Programa Territórios da Cidadania (PTC) e o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), este último lançado no ano de 2011 com o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil (CAVALCANTE, *et al*, 2014).

A articulação fez com que o Programa Territórios da Cidadania servisse de base territorial e institucional para execução em nível local do PBSM principalmente nas áreas rurais e as mais interioranas (ENAP, 2011).

Em 2012, o Programa Territórios da Cidadania foi inserido no PPA (Planos Plurianuais) onde as orientações definidas na dimensão estratégica relacionadas à inclusão produtiva, social e econômica reforçam a transversalidade do PTC, que aparece em 25 Programas, 72 Objetivos e 247 Metas de Plano (CAVALCANTE, *et al*, 2014).

A gestão do PTC se manteve de forma inalterada, havendo apenas a ampliação do comitê gestor nacional de forma a incorporar o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Geral pela inclusão da Secretaria de Direitos Humanos no Comitê Interministerial (CAVALCANTE, *et al*, 2014).

### **2.3 Desenvolvimento territorial em tempos de ruptura democrática: o golpe de 2016**

Desde 2003, o Brasil buscava implementar políticas voltadas ao desenvolvimento territorial rural. Essas políticas, embora muito importantes, não tiveram sua consolidação enquanto políticas de Estado, permanecendo ligadas a projetos de governo, configurando assim uma fragilidade institucional.

A mudança de cenários políticos traziam consigo incertezas quanto a continuação dessas políticas, pois não estavam institucionalizadas como políticas de Estado. Com o golpe de 2016, que resultou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff, os impactos sobre a política de desenvolvimento territorial foram drásticos, principalmente no que se refere aos repasses financeiros dos projetos.

A ascensão de Michel Temer à presidência da República foi marcada pela extinção de diversos ministérios. Através da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, resultando em um retrocesso significativo para as políticas de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2016).

O primeiro sinal de desmonte das políticas de desenvolvimento territorial se deu com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário

(MDA) e paralização do repasse orçamentário ao Programa Territórios da Cidadania (PTC), desintegrando ações locais entre os governos federal, estaduais e municipais e comprometeram a execução dos projetos (MATTOS, 2018).

Em 2018 com o Governo Jair Bolsonaro, se agrava intensamente o desmantelamento das políticas de desenvolvimento territorial. Cerca de 75% dos Comitês e Conselhos Nacionais, que reuniram representantes da sociedade civil para discussão de políticas, foram esvaziados durante o período (GRISA *et al.*, 2022).

Grisa *et al.* (2022) apontam um desmonte das instituições participativas, movimentos e organizações sociais da agricultura familiar para construção e implementação das políticas públicas em detrimento à legitimação e reconhecimento de instituições ligadas ao agronegócio. A exemplo, aprovou o regimento do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) que reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais. Além do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a deliberar recomendações para composição do Plano Safra 2020/2021. Esses espaços são ocupados, em sua maioria, por organizações da elite agrárias e agrícolas, tendo praticamente, somente a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) enquanto organização representante da agricultura familiar.

A paralização das políticas de desenvolvimento territorial se intensificou ainda mais com o advento da pandemia de COVID-19. Sem repasses financeiros aos programas e, somada à crise humanitária configurou-se um cenário de abandono dos beneficiários do programa (NOGUEIRA; MARCELINO, 2021).

Esses eventos desdobraram-se, no mínimo, em três linhas de desmonte (figura 7), segundo Grisa *et al.* (2022):

Figura 7 – Desmontes institucionais



Fonte: Adaptado de Grisa *et al.* (2022)

No Governo Bolsonaro, fica evidente o desmantelamento das políticas sociais no Brasil. Mantendo uma agenda de desmonte, também conhecida como agenda de contrarreformas. Utilizando o teto de gastos (iniciado no governo Temer por meio da Emenda Constitucional 95) e outras obrigações financeiras como justificativa, adotou medidas inadequadas de proteção familiar e ofereceu respostas insuficientes à crise de saúde pública (LIMA SOBRINHO; VEIGA, 2024).

A partir desse momento, tanto as institucionalidades participativas quanto as políticas de fortalecimento da agricultura familiar passaram a sobreviver sob forte ataque de diferentes estratégias de desmonte de políticas, interferindo diretamente em sua continuação.

## 2.4 Desarticulação estratégica e recomeço: o retorno de uma política territorial não institucionalizada

A política de desenvolvimento territorial sofreu grande desmonte a partir do golpe de 2016, trazendo grandes consequências aos territórios rurais.

A volta do governo Lula em 2023 acendeu as discussões do retorno da política de desenvolvimento territorial e a revalidação dos territórios.

No entanto, segundo Corazza (2023) o novo governo Lula enfrenta grandes e distintos desafios em seu terceiro mandato como presidente da República. Desafios emergenciais, conjunturais de curto prazo e estruturais de longo prazo.

Existem também, desafios que são meios para atingir fins e outros que se constituem como objetivos em si mesmos. A escalada conservadora que tomou conta do país, após os eventos de junho de 2013 – culminando no golpe de Estado contra a presidente Dilma —, as reformas retrógradas do governo Temer, as medidas arbitrárias e destrutivas da operação Lava Jato, a prisão política do presidente Lula, a eleição e o desastroso governo Bolsonaro foram medidas que deixaram grandes desafios para o novo presidente eleito em 2022 (CORAZZA, 2023).

Com a mudança de governo federal em 2023, houve a retomada dos investimentos e discussão das políticas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional (PÊGO *et al.*, 2023).

Em 2023, sete anos após ser extinto, o Ministério de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) a partir do decreto N° 11.396 de 211 de janeiro de 2023 foi criado. A retomada do MDA representou também a volta das políticas de desenvolvimento territorial, uma vez que, que cabe ao mesmo a formulação, coordenação, implementação e articulação das políticas nos territórios rurais.

Desde seu retorno à presidência do Brasil, Lula reafirmou seu compromisso na reconstrução do país. Em sua cerimônia de posse, discursou sobre questões sociais, ambientais, educacionais e seguridade social, estreitando diálogos e democratizando seu governo.

Embora às políticas de desenvolvimento territorial não estivessem na agenda de governo da extrema direita, tendo passado por um desmonte proposital, voltou a ser prioridade no governo Lula a retomada dessas políticas, dentre elas os Territórios da Cidadania.

Diversas ações foram coordenadas pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA) com o propósito de retomar a política territorial.

Em 2023, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) retornou com a sua Política Territorial: a organização de representantes do poder público de diversos níveis e movimentos da sociedade civil. As ações preveem a formação de Colegiados Territoriais para articulação de políticas públicas para famílias rurais (BRASIL, 2023).

Inicialmente, foi discutido sobre a criação de uma política territorial com um novo nome, Territórios + (figura 8) na qual definia eixos de atuações relacionados à produção de alimentos saudáveis, assim como a produção de sinergias territoriais como critério para apoio a projetos territoriais.

Figura 8 - Territórios +



Fonte: MDA, 2023.

Entretanto, esse programa não se instituiu. Neste ponto é importante salientar alguns percalços que convergem com a dialética do nosso objeto de estudo. Ao tentar a formulação de uma nova política, tendo em vista que não se trata de uma política de Estado, a mudança de governo coloca em insegurança a continuidade das políticas.

Não foram encontradas literaturas a respeito dos Territórios +, somente o documento de apresentação do MDA. Essa política propunha mais investimentos, mais políticas para o campo e mais participação da sociedade civil. Ênfase na produção de alimentos saudáveis e restabelecimento da política territorial (MDA, 2023).

A não criação dos Territórios + tem relação direta à urgência política e também institucional às demandas dos territórios que já haviam passado por um desgoverno de desmonte, além de que a formulação de uma nova política necessitaria de tempo, o que uma política de governo não tem. Essa nova elaboração demandaria de tempo para a criação de um marco referencial, estabelecimentos de objetivos, critérios de priorização dos territórios, eixos de atuação e as atribuições das secretarias.

Matus (1996) aponta que planejar o desenvolvimento territorializado exige negociação entre sujeitos com interesses reais e distintos, mas conciliáveis. Os acordos resultam, então, de negociação. Trata-se de um processo de planejamento participativo que respeita as diferenças, sem anulá-las.

Assim, planejar implica ter visão, representação mental ou imagem-objetivo do futuro desejado e possível. Ela deve apresentar as intenções fundamentais dos diferentes atores territoriais e do Estado em suas instâncias (municipal, macrorregional, estadual, federal). A visão deve ser alcançável e definir-se como processo de mudança (GUZMÁN *et al.*, 2001).

Guzmán *et al* (2001) aponta que o planejamento territorial, a situação desejada condiz a tudo o que se pode projetar, no entanto não é absolutamente concretizável. A situação possível se refere àquilo que está dentro do desejado e é realizável, quer dizer, é possível de acontecer.

Sendo assim, haja vista que as eleições de 2026 podem trazer à cadeira presidencial em 2027 um governo que não priorize as políticas públicas de desenvolvimento territorial, se faz necessário aproveitar o momento político para dar celeridade e retomar as ações, compreendendo as fragilidades e buscando preencher lacunas para se obter uma política territorial mais efetiva.

Nessa perspectiva de discussão e reconstrução das políticas territoriais, seminários foram realizados em diversos estados e em Brasília para discussão e reativação dos territórios.

Entre os dias 24 e 26/04/2024 teve-se a realização em Brasília do Seminário Nacional de Desenvolvimento Territorial (de forma remota e presencial), organizado pela SFDT/MDA (figura 9). Esse seminário cumpriu o objetivo principal de reafirmar o propósito do MDA em retomar a política

territorial, na qual Superintendentes Federais do MDA e lideranças territoriais de todos os estados estavam presentes (BRASIL, 2024).

Figura 9 - Seminário Nacional de Desenvolvimento



Fonte: MDA/SFDT, 2024.

A partir da realização do evento, foi construído um relatório com os principais pontos discutido no seminário. As informações aqui trazidas são baseadas nesse relatório e no evento.

Quanto a participação vale destacar os seguintes aspectos: o evento foi bastante representativo do ponto de vista político, contando com a participação dos Superintendentes Federais do MDA, gestores públicos de diferentes esferas de governo e lideranças territoriais de todos os estados, representando os principais segmentos sociais do campo (Agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais) e com completa paridade entre homens e mulheres.

No que se refere as expectativas das discussões, os participantes tinham como objetivo contribuir para (re)construir uma política territorial, onde lideranças estaduais, juntamente com os superintendentes do MDA, terão papel importante em ajustar estratégia à realidade de cada estado. O Seminário Nacional selou o papel político desempenhado pela Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT) até o momento e a coloca como legítima interlocutora junto a SFDT/MDA e com a Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS) e Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (SCPR), bem como, a Rede como espaço de articulação dos diferentes campos

políticos e formas de organização do desenvolvimento rural com enfoque territorial.

No que se refere aos colegiados territoriais, a discussão foi enfática sobre sua grande importância. Designando que a formação e consolidação destes, torna a política mais assertiva, pois conhece as fragilidades e potencialidades. Além disso, os agentes locais são de suma importância para identificar as demandas do território.

Neste contexto, torna-se importante compreender as expectativas e percepções dos atores envolvidos e não envolvidos nos trabalhos do Colegiado sobre funções e resultados a serem produzidos por este espaço, objetivando explicar as falhas atuais no funcionamento dos mecanismos de planejamento participativo e de diálogo com as instituições públicas (TAVARES; MEDEIROS, 2020).

Santos (2014) afirma que os colegiados territoriais formam o eixo central da gestão territorial e instâncias institucionais em que a participação é feita e em que se realiza o ciclo da gestão territorial.

Corroborando com a importância da participação social através dos colegiados territoriais, os participantes do Seminário Nacional de Desenvolvimento Territorial enviaram à Brasília <sup>4</sup>uma carta pela retomada da Política de Desenvolvimento Territorial e Sustentável. Nessa carta, deixam de forma evidente, o anseio pela maior participação social na concepção e implementação de políticas públicas (figura 10).

---

<sup>4</sup> Os participantes do Seminário Nacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Brasília entre 24 e 26 de abril de 2024, organizado pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFTD/MDA), com apoio das Superintendências Estaduais do MDA, da Rede Nacional de Colegiados Territoriais e de diversas organizações territoriais, tornou público seu posicionamento quanto retomada imediata da política territorial pelo Governo Federal (SFDT/MDA, 2024). Essa carta está em anexo neste trabalho.

Figura 10 - Trecho da carta pela retomada da política territorial

**A experiência do MDA na constituição de territórios rurais e de seus respectivos Colegiados Territoriais representa uma ação estratégica no sentido de assegurar maior participação social na concepção e implementação de políticas públicas.** A capilaridade dessa política e o protagonismo dos atores territoriais ligados a movimentos sociais, sindicais, organizações não governamentais e atores públicos são centrais na construção de coalisões políticas a favor da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, participação política de mulheres e jovens rurais, assegurar a soberania alimentar e fortalecer laços e interações entre atores rurais e urbanos.

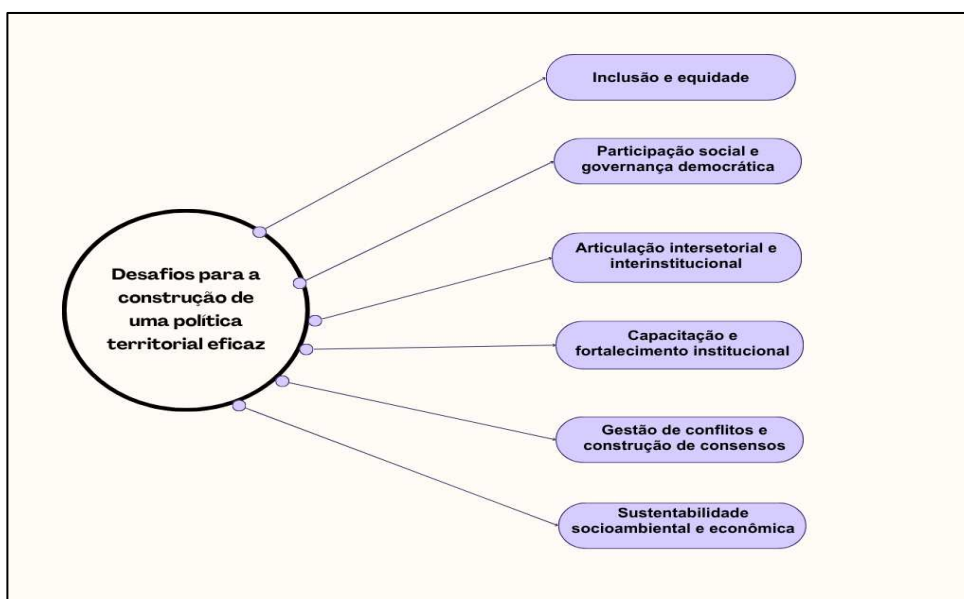
Fonte: SFDT/MDA, 2024.

Como discutido também no seminário nacional, é necessário a ampliação da participação social nos colegiados territoriais, existe uma diversidade de especificidades inerentes a cada município dentro de um território. As articulações das políticas públicas se dá no local.

No que diz respeito aos avanços e desafios da política, Delgado e Leite (2011) sinalizam que a política de desenvolvimento territorial no meio rural representou um avanço, embora diversos desafios que ainda se apresentam.

A (figura 11) representa alguns desafios a serem superados para que a política de desenvolvimento territorial seja de fato eficaz sinalizados durante o seminário nacional.

Figura 11- Desafios para a construção de uma política pública



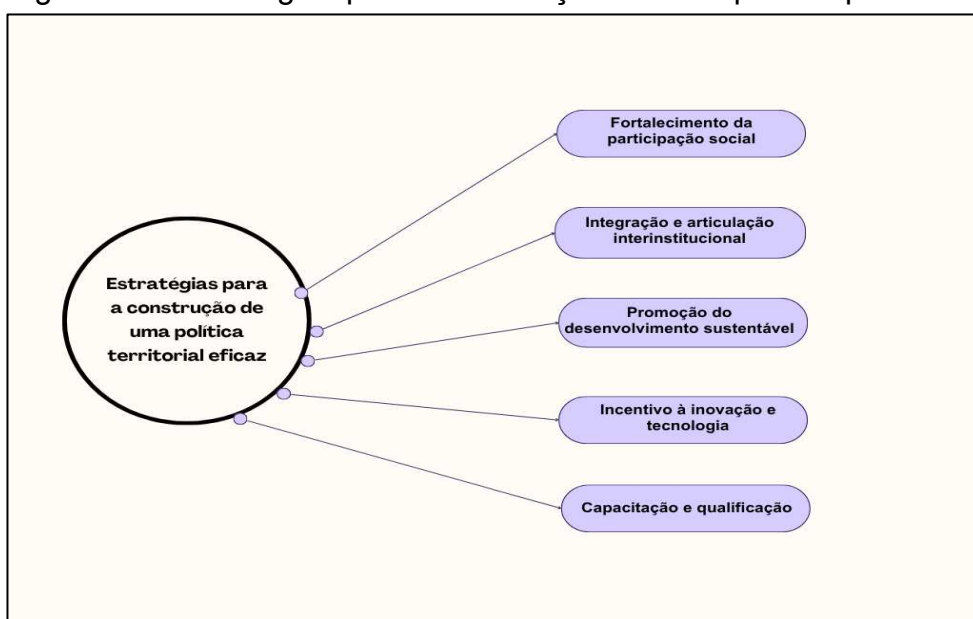
Fonte: SFDT/MDA, 2024.

Org.: SEGUINS, 2025.

A assertividade na política pública perpassa por diversos eixos conectores que juntos formam a política pública eficiente. Pela própria noção de território, entende-se que as conflitualidades são inerentes ao ser humano, de forma que sempre haverá distintas concepções acerca de determinada problemática no território. Com isso, a gestão de conflitos e busca de consenso são de suma importância.

Embora muitos desafios ainda precisam ser superados, existem as estratégias (figura 12) para a construção de uma política direcionada às fragilidades e construir uma política eficaz.

Figura 12 - Estratégias para a construção de uma política pública



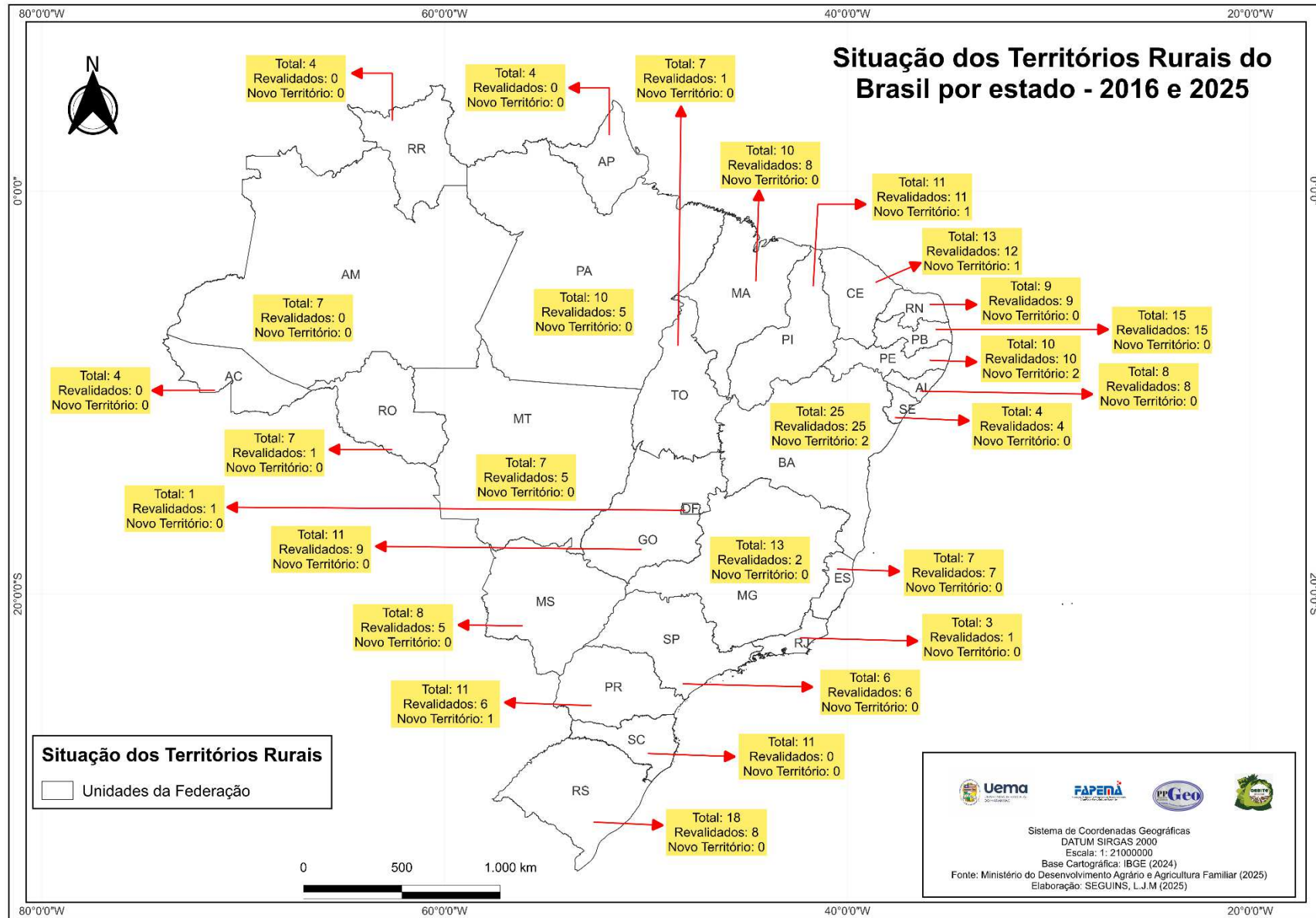
Fonte: SFDT/MDA, 2024.

Org.: SEGUINS, 2025.

Promoção de articulações interministeriais para desenvolver programas e projetos territoriais integrados. Estímulo à participação e representatividade de movimentos sociais, sindicais, organizações não governamentais e atores públicos na construção de coalizões políticas. Ampliação da capilaridade das políticas territoriais para garantir maior alcance e eficácia das ações em diferentes regiões do país (SFDT/MDA, 2024).

A partir dos seminários nacionais e estaduais de 2024 e 2025 os territórios rurais foram homologados, alguns criados, outros revalidados como mostra a (figura 13).

Figura 13 - Situação dos territórios rurais por estado



A política de territórios foi retomada nas principais diretrizes operacionais do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT). A Resolução no 16 do MDA/CONDRAF, de 10/06/2024, dispõe sobre a homologação de territórios junto à **Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, reconduzida a partir de 2024 (BRASIL, 2024).

Com a retomada em 2024 da política territorial pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA), os Colegiados Territoriais devem solicitar junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) a aprovação das revalidações das suas homologações ou da criação de um novo território (BRASIL, 2024).

A Resolução no16, de 10/06/2024 do MDA/CONDRAF estabelece que, para os novos territórios, no mínimo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes da sociedade civil e, no máximo, 50% por representantes do governo. Essa Resolução define ainda que a composição dos Colegiados Territoriais desses novos territórios tenha, no mínimo, 50% de mulheres entre titulares e o mesmo percentual entre suplentes. Para os territórios que validaram sua re-homologação sugere-se ajustar a composição dos seus Colegiados Territoriais no sentido de, também, adotar essas orientações (BRASIL, 2024).

Percebe-se aqui, alguns avanços com relação a composição dos colegiados territoriais, fortalecendo a participação social, que é de suma importância para identificar fragilidades dentro do território. Além da equidade de gênero e a indução para que o território revise sua composição.

Desde 2023, diversas ações foram coordenadas pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA) com o propósito de retomar a política territorial.

Dentre os objetivos almejados para a nova política, está a criação de um sistema que recupere os dados perdidos durante o desgoverno, que inicialmente foi pensado como “centro de inteligência” (BRASIL, 2024). O objetivo desse centro é recuperar o Sistema de Informações Territoriais, integrar informações territoriais, fundiárias e dos programas voltados à

agricultura familiar, monitorar a política territorial e integrar informações do MDA e de outros ministérios que incidem no território, produção de indicadores para ajustes na política territorial.

Para além do seminário ficaram algumas contribuições (BRASIL, 2024):

- Homologação e caracterização dos 243 territórios;
- Recuperar nos dados públicos os principais investimentos nos municípios do território e analisar o PPA atual, mapear e georreferenciar os investimentos previstos por município e território;
- Mapear e georreferenciar todas as ações que atuam com abordagem territorial ou somente um recorte territorial específico, confrontando com os 243 territórios rurais ou outros;
- Junto aos programas e projetos ministeriais que atuam com abordagem territorial, mapear os que tem instancias de governança como conselhos, comitês e outros para analisar as possibilidades de diálogos estruturando fortalecer ação em redes de instancias de governança territorial e múltiplas escalas;
- Mapear quais estados adotam algum recorte territorial e apontar hipóteses de diálogos entre as abordagens, recortes, mecanismos e instrumentos de apoio.

Dessa forma, entende-se que uma política apenas de governo exige muitos esforços, não sendo apenas uma revalidação, demanda construção e reconstrução que vai além do metodológico e institucional. Todas essas contribuições espelham a necessidade de uma política de Estado, institucionalizada, coletiva, com justiça social e planejamento integrador, trazendo a sociedade civil comi centro para a construção das políticas de desenvolvimento territorial.

## **2.5 Os colegiados territoriais como espaço deliberativo de construção coletiva e decisões**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT inicia, em 2003, processo de formação dos territórios rurais. Para tanto materializa órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER e, fomenta e fortalece os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural - CEDRs e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs (SAYAGO, 2007).

Ainda o Decreto n.º 4.854 de 8 de outubro de 2003 concebe o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF como órgão colegiado integrante do MDA, englobando comunidades quilombolas, indígenas e pescadores artesanais como membros participantes, com voz e voto nas Comissões Temáticas que têm como centro de organização e gestão, o Território Rural (SAYAGO, 2007).

O Colegiado Territorial é o nível deliberativo máximo do território. A partir das decisões nele tomadas é que são definidas todos os outros espaços de apoio à gestão. A responsabilidade sobre a escolha e apoio aos projetos fica a cargo desse espaço representativo. A ele também é atribuída a tarefa de apoiar e assegurar a implementação de planos municipais de desenvolvimento rural que sejam coerentes com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012).

Os Colegiados Territoriais, constituídos por representantes de organizações da sociedade civil e dos poderes públicos que atuam no território, constituem-se em um espaço de orquestração do desenvolvimento sustentável e de quais os caminhos e estratégias mais coerentes para promovê-lo (BRASIL, 2010).

Funcionam, portanto, como espaço de pactuação política, na medida em que oportunizam aos distintos segmentos organizados, que nem sempre dividem interesses e concepções comuns, a possibilidade de estabelecerem consensos e entendimentos. De certo modo, desempenham também um papel pedagógico em direção ao fortalecimento da cidadania e ao exercício democrático acerca da relação Estado e sociedade (BRASIL, 2010).

O Colegiado Territorial tem entre as suas atribuições a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território.

Nos casos em que já existam, no território, institucionalidades desenvolvidas como espaços de debate, atuação e reparação de políticas públicas e que sejam reconhecidas e legitimadas pela representatividade, diversidade, pluralidade e paridade de atores sociais e institucionais deverá ser considerada a necessidade de ser criada ou não uma outra institucionalidade ou uma possível adequação às recomendações do CONDRAF, conforme Resolução nº 52, para atuar no âmbito do território (BRASIL, 2010).

É de responsabilidade do Colegiado Territorial, por meio da sua Plenária (instância máxima), o papel resolutivo e consultivo, tal como “cabe ao seu Núcleo Dirigente (nível decisório intermediário) o papel diretivo na implementação das iniciativas territoriais com o apoio de seu Núcleo Técnico” (BRASIL, 2010, p.13).

O Colegiado Territorial tem entre suas responsabilidades a definição, a indicação, a negociação e o acordo entre os setores envolvidos na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território (BRASIL, 2010).

No que se refere a composição, os Colegiados Territoriais são compostos por:

Organizações que representam o poder público (órgãos que representam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário); e segmentos e grupos da sociedade civil, não devendo se limitar a representações da Agricultura Familiar e do meio rural, mas incluir as representações de atividades rurais não agrícolas (produção de artesanatos, roupas, bordados, joias indígenas, aquicultura, maricultura, prestadores de serviços, etc.), de empreendimentos de Economia Solidária, de atividades diversas do meio urbano, de prestação de serviços sociais, ambientais e econômicos (BRASIL, 2010, p.15).

Não é aconselhável que os Colegiados Territoriais sejam formados apenas por representantes da sociedade civil ou por maioria de representantes do poder público governamental, uma vez que são espaços de deliberação, negociação e articulação de interesses coletivos e de políticas públicas em torno de uma proposta de desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, 2010).

Sendo assim, quanto ao princípio da representatividade, as Resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) recomendam:

- (i) que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das vagas dos Colegiados Territoriais sejam ocupadas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil, representativas do território;
- (ii) que, no máximo, 50% (cinquenta por cento) das vagas dos Colegiados Territoriais sejam ocupadas por representantes governamentais (Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário) vinculados à temática do desenvolvimento rural sustentável (inclusive universidades, organizações ou instituições de pesquisa, extensão rural, educação e as organizações de caráter paragovernamental, como associações de municípios, SEBRAE, sociedades de economia mista, cuja presidência seja indicada pelo poder público governamental, dentre outras) não esquecendo setores da sociedade civil organizada, indiretamente vinculados à Agricultura Familiar, como os empreendedores do setor de serviços e da indústria (BRASIL, 2010, p.16).

Através das Resoluções nº 48 e nº 52, do CONDRAF, para que o Colegiado Territorial faça a gestão do desenvolvimento territorial, com eficácia, deve-se estruturar, minimamente, a partir das seguintes instâncias conforme a (figura 14).

Figura 14 - Estrutura de funcionamento do colegiado territorial



Fonte: MDA, 2010.

O Colegiado Territorial cria um ambiente que possibilita a relação de pactuação entre governo e sociedade, razão pela qual é a institucionalidade priorizada no âmbito da estratégia de desenvolvimento territorial.

No entanto, a participação nesses ambientes é um processo em construção, debatido nos espaços públicos que tenta superar a clássica dicotomia entre representação e participação (SAYAGO, 2007).

Sayago (2007) também aponta que a participação, mais do que obedecer a deveres e direitos “decretados”, concentraria sua força na tomada de decisões e na gestão local, agindo ativamente nos processos de desenvolvimento local. A estratégia da participação permite que as comunidades superem sua condição de sobrevivência e supressões, passando a ser um sujeito ativo de seu próprio bem-estar.

Mattos Junior e Costa (2016) apontam que os Colegiados Territoriais se tornam essenciais, enquanto arranjos institucionais para a consolidação de uma política territorial, pois se tornou um espaço para discussões, proposições e posicionamentos dos sujeitos sociais envolvidos. No entanto, a estrutura de colegiado territorial não se inicia na sua base, e suas articulações passam, necessariamente, pela articulação de assessores territoriais que servem como articuladores do colegiado, das câmaras temáticas e do núcleo diretivo.

Os Colegiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas do governo e por representantes da sociedade civil de forma igualitária. No Território do Vale do Itapecuru, cada município que compõe o Território deve ter três representantes do poder público e três representantes da sociedade civil, somando seis representantes por município e para o território Vale do Itapecuru, somam-se 60 representantes (MATTOS JUNIOR; COSTA, 2016).

Nesse sentido, cabe ao Colegiado de cada Território elaborar ou aperfeiçoar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável - PTDRS, proporcionar o diálogo entre os setores públicos e conselhos setoriais, auxiliar para qualificação e integração de ações, contribuir na execução das ações e identificar ações para serem priorizadas no atendimento, exercer o controle social do Programa e dar ampla divulgação sobre as ações do Programa (MATTOS JUNIOR; COSTA, 2016).

Embora o colegiado seja o espaço de aproximação entre a sociedade civil e o poder público, existe um afastamento devido as limitações administrativas, distanciamento físico entre os municípios afeta a participação da sociedade civil nos debates (SILVA, 2010).

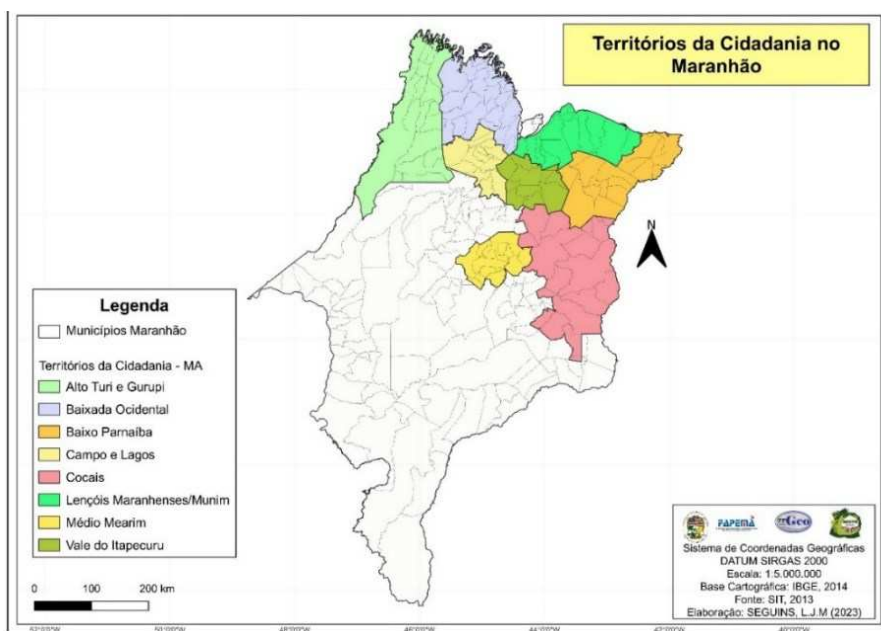
## CAPÍTULO 3 - AS FRAGILIZAÇÕES QUE LEVARAM AO DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUA CONSEQUÊNCIAS NO MUNICÍPIO DE VARGEM GRANDE – MA

Neste capítulo, será feita a análise do Programa Territórios da Cidadania no Maranhão bem como sua retomada, o território Vale do Itapecuru e caracterização e análise dos dados sociais do município de Vargem Grande – MA.

### 3.1 Programa Territórios da Cidadania no Maranhão

A criação dos Territórios da Cidadania no Maranhão (figura 15) ocorreu de forma graduada. Em 2003 foram criados 04 (quatro) territórios: Território dos Cocais, Território do Vale do Itapecuru, Território dos Lençóis/Munim e Território do Baixo Parnaíba. Em 2009, foram criados mais 04 (quatro) territórios: Território Alto Turi e Gurupi, Território Médio Mearim, Território da Baixada Ocidental Maranhense e Território Campo e Lagos (VASCONCELOS, 2015).

Figura 15 - Localização dos Territórios da Cidadania no Maranhão



A incorporação de municípios aos Territórios da Cidadania parte de critérios de seleção como mencionado anteriormente. Além desses parâmetros, cabe destacar alguns dados demográficos (tabela 3) desses territórios, a

exemplo do número de municípios em cada TC, área e população rural. Em cinco (5) dos oito (8) a maior população vive na área rural.

Tabela 3 - Dados demográficos dos TC do Maranhão

<b>Dados Demográficos dos Territórios da Cidadania - MA</b>				
<b>TERRITÓRIOS</b>	<b>Nº Municípios</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>População total (hab.) 2010</b>	<b>População rural (hab.) 2010</b>
Alto Turi e Gurupi	18	25.605,93	289.083	113.166
Baixada Ocidental	19	18.555,50	388.768	205.970
Baixo Parnaíba	16	18.393,17	411.614	219.647
Campo e Lagos	12	8.808,20	319.887	181.305
Cocais	17	30.682,75	768.832	233.957
Lençóis Maranhenses/Munim	12	14.919,37	252.235	153.376
Médio Mearim	16	8.300,73	262.246	110.363
Vale Do Itapecuru	10	8.776,11	268.410	127.802
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>134.041,76</b>	<b>2.961.075</b>	<b>1.345.586</b>

Fonte: Portal da Cidadania (2013), IBGE - Censo Demográfico (2010).

Os territórios apresentam grande parte da população na zona rural, implicando em se pensar políticas que produzam autonomia para os mesmos, uma vez que a demanda por serviços e projetos são maiores.

Cada território possui suas especificidades, o que não pode ser tratada de forma homogênea quando se pensa uma política de desenvolvimento territorial.

Se torna de suma importância que os colegiados territoriais sejam bem articulados, discutindo, deliberando ações que possam atender às necessidades do território.

Através dos cadernos territoriais disponibilizados no site do Ministério de Desenvolvimento Agrário, foi possível coletar dados de famílias assentadas, projetos de Reforma Agrária e pessoal ocupado na agricultura familiar (tabela 4). O TC Alto Turi e Gurupi possui a maior quantidade de famílias e projetos de Reforma Agrária, enquanto o Território da Cidadania Cocais possui a maior quantidade de pessoal ocupado na agricultura familiar.

Tabela 4 - Dados da Reforma Agrária nos TC do Maranhão

<b>Dados da Reforma Agrária dos Territórios da Cidadania - MA</b>			
<b>TERRITÓRIOS</b>	<b>Famílias Assentadas</b>	<b>Projetos (Reforma Agrária)</b>	<b>Pessoal ocupado na Agricultura familiar</b>
Alto Turi e Gurupi	15.459	133	34.856
Baixada Ocidental	8.086	42	90.786
Baixo Parnaíba	7.222	61	102.225
Campo e Lagos	7.211	87	80.475
Cocais	12.970	90	117.315
Lençóis Maranhenses/Munim	10.298	131	47.303
Médio Mearim	3.520	36	49.328
Vale Do Itapecuru	6.982	69	54.308
<b>Total</b>	<b>71.748</b>	<b>649</b>	<b>576.596</b>

**Fonte:** IBGE, Censo Demográfico (2010); INCRA (2014); Atlas do Desenvolvimento Humano (2014).

Os recursos destinados pelo Programa de Infraestrutura pretendem obter resultados para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, enfatizando principalmente em ações que possam melhorar a potencialidade década território, a gestão social e a força da agricultura familiar.

Para alcançar o objetivo de enfrentamento à pobreza e desigualdade sociais no campo através da política de desenvolvimento territorial, o governo federal executava um conjunto de ações. Uma Matriz de Ações é apresentada todo ano em cada Território. É o conjunto de propostas ou de ações do Governo Federal para o Território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas (PORTAL DA CIDADANIA, 2009).

Na tabela abaixo (tabela 5) faz o demonstrativo dessas ações para os Territórios da Cidadania do Maranhão. Essas ações são divididas em três categorias: apoio a atividades produtivas, cidadania e direitos e infraestrutura.

Tabela 5 - Ações do Governo Federal nos Territórios da Cidadania -MA

<b>Ações do Governo Federal nos Territórios da Cidadania no Maranhão em R\$ (2013)</b>			
<b>TERRITÓRIOS</b>	<b>Apoio a atividades produtivas (R\$)</b>	<b>Cidadania e direitos (R\$)</b>	<b>Infraestrutura (R\$)</b>
Alto Turi e Gurupi	4.275.280,81	16.311.661,88	10.638.372,66
Baixada Ocidental	14.412.388,65	26.986.293,78	17.515.302,13
Baixo Parnaíba	11.388.733,35	29.681.025,82	14.808.319,04
Campo e Lagos	13.337.957,11	27.800.157,17	18.730.053,32
Cocais	8.394.213,30	41.134.359,27	13.246.488,68
Lençóis Maranhenses/Munim	2.397.646,18	26.265.597,83	20.447.345,08
Médio Mearim	2.019.884,31	31.036.011,51	6.635.642,49
Vale Do Itapecuru	3.614.015,56	17.808.999,49	10.659.277,75
<b>Total</b>	<b>59.840.119,27</b>	<b>217.024.106,75</b>	<b>112.680.801,15</b>

Fonte: Portal da Cidadania, 2013.

O programa Territórios da Cidadania tem um Ciclo de Gestão que funciona sobre um tripé, que é composto pelo: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais (VASCONCELOS, 2015).

Após a apresentação da Matriz de Ações, o Colegiado Territorial inicia o debate Territorial, na qual são discutidas as ações e indicadas demandas e/ou prioridades.

Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento de demandas específicas (PORTAL DA CIDADANIA, 2009).

No entanto, as articulações que deveriam ser parte do processo de elaboração e execução de projetos que priorize as demandas do Territórios nem sempre acontecem. Com isso, a insuficiência de discussões resultou em centralização de projetos de infraestrutura e acarretaram problemas em sua concretização (SANTOS; MATTOS JUNIOR; FURTADO, 2017).

Nesse sentido, o grande desafio da nova estratégia de governança para o desenvolvimento territorial no Brasil é promover o adensamento de cadeias produtivas regionais com potencial organizacional e institucional coletivo em um território nacional repleto de desigualdades regionais e sociais. Se houver condições em alguns pontos das regiões Sul e Sudeste, há grandes dificuldades nos Territórios da Cidadania principalmente no Nordeste e em algumas partes do Norte, que podem contribuir para a integração do Estado e do mercado - estas regiões desenvolvendo relações sociais. Muitas destas áreas carecem de planejamento e recursos (PIRES, 2011).

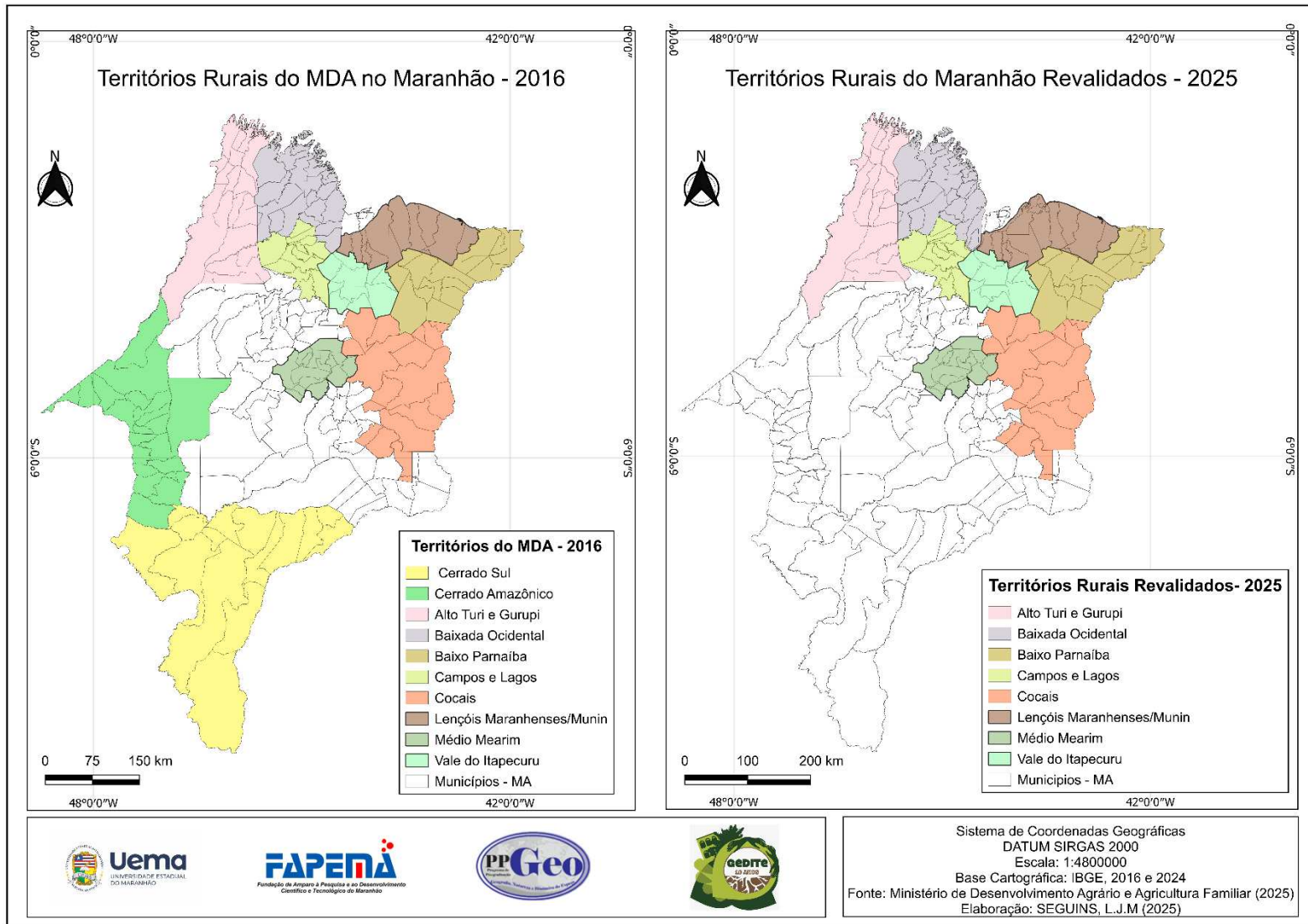
### **3.2 Reativação dos Territórios Rurais no Maranhão: desafios e possibilidades para a reconstrução da política territorial**

Com a recriação, em 2023, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e da Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT), uma nova possibilidade de oportunidades se abre para pensar e intensificar as políticas públicas voltadas para o meio rural (BRASIL, 2023).

Durante os seminários nacional e estaduais os pontos mais discutidos foi a urgência de se rearticular os Colegiados Territoriais e traçar estratégias para a retomada da política territorial. Também se abordou a importância das políticas territoriais na construção de ações inclusivas de gênero e geração, além da relevância de se institucionalizar a política de desenvolvimento territorial sustentável como política de Estado, não se restringindo à uma ação governamental (BRASIL, 2023).

Durante o 10º Congresso Estadual dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CETTR) realizado pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) foram re-homologados 8 dos 10 territórios rurais do Maranhão (figura 16). O tema central do congresso foi: “Superar desafios e seguir avançando na luta sindical pela agricultura familiar”.

Figura 16 - Situação dos territórios no Maranhão - 2016 e 2025



O novo marco referencial da política de desenvolvimento territorial sustentável a ser coordenada pela SFDT/MDA, para além das articulações interna e externa, com as demais Secretarias do Ministério e outros Ministérios e entes federados, terá por base seis quesitos considerados estratégicos (MDA, 2025, p.10):

- i) Conceber um Centro de inteligência informacional das ações públicas de desenvolvimento territorial sustentável;
- ii) Promover parcerias entre colegiados territoriais, Universidades interioranas, Institutos Federais e Consórcios públicos intermunicipais com o propósito de constituir bases de serviços territoriais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Essas bases de serviços terão as funções de conceber projetos inovadores e capacitar agentes de desenvolvimento territorial sustentável;
- iii) Considerar as especificidades socioambientais e produtivas dos biomas nas ações como forma de melhor preservar e valorizar a biodiversidade e os potenciais da bioeconomia presentes nos territórios rurais;
- iv) Fortalecer serviços e mercados territoriais de alimentos saudáveis, que propiciem o fortalecimento nas ações territoriais de laços sociais com o universo urbano e, em especial, com os bairros periféricos;
- v) Articular políticas produtivas e de inclusão socioambiental, com destaque para a conectividade e outras modalidades de acessibilidade, energias renováveis, cultura e lazer;
- vi) Estabelecer critérios sociais e contrapartidas ambientais que orientem o financiamento de projetos de inclusão socioprodutiva sustentável.

A criação do Centro de Inteligência não deve apenas recuperar e coletar dados, necessita representar a realidade que os sujeitos locais do território têm vivido e como as ações se territorializam.

Santos (2008) aponta que o meio-técnico-informacional é um meio geográfico na qual o território inclui imprescindivelmente ciência, tecnologia e informação.

A parceria entre as instituições de ensino é de suma importância, não como uma hierarquização, mas como espaços de construção do conhecimento, principalmente voltados para o território.

Com isso, Santos (2017) pontua a ecologia dos saberes, cujo objetivo consiste em dar preferências às formas de conhecimento que assegurem a maior participação possível dos grupos sociais incluídos na concepção, execução, controle e fruição da intervenção.

O terceiro quesito é ser considerada as especificidades socioambientais e produtivas dos Biomas. Destacamos os sujeitos que estão presentes nos territórios como fundamentais para uma construção de uma

política mais assertiva para os mesmos. Portanto, como pondera Haesbaert (2007) dentro de um mesmo território, existem múltiplas territorialidades que abrigam contradições.

O início revalidações dos territórios se iniciou no ano de 2024 nos seminários realizados. Os primeiros territórios a serem revalidados no Maranhão foram: Vale do Itapecuru, Baixada Ocidental, Alto Turi e Gurupi, Médio Mearim e Baixo Parnaíba, através da Resolução CONDRAF nº 26 de 11/11/2024 (MDA, 2025).

Os territórios Cocais, Lençóis Maranhenses/Munin, Campos e Lagos foram revalidados em 17 de junho de 2025 pela Resolução CONDRAF nº 31 (MDA, 2025). No entanto, os territórios Cerrado Amazônico e Cerrado Sul Maranhense não registraram demanda junto ao CONDRAF para suas revalidações, o que representa uma desarticulação dos colegiados, dizimação da participação social nas políticas territoriais e perda de acesso aos programas para os territórios.

A revalidação dos territórios representa o retorno da articulação e discussão da política de desenvolvimento territorial, se tornando um espaço deliberativo para formulação de projetos junto ao poder público.

O desafio maior da retomada da política de desenvolvimento territorial é constituí-la enquanto política de Estado, institucionalizá-la, para que os projetos pensados não sejam condicionados à mudança governamental.

### **3.3 Revalidação do Território Vale do Itapecuru**

O processo histórico do território Vale do Itapecuru não ocorre diferente da ocupação do estado do Maranhão como um todo, gradativamente constituiu-se voltado à produção de atividades primárias ligadas ao cultivo de plantas e posteriormente a criação de animais (pecuária).

O território Vale do Itapecuru se adapta as especificidades de seleção dos Territórios da Cidadania, além de ter municípios com baixo IDH, baixo dinamismo econômico e grande concentração de agricultores familiares, populações quilombolas e assentamentos de Reforma Agrária. Destarte, é um dos primeiros territórios a serem formados no Maranhão (COSTA, 2016).

Silva e Castro (2012) apontam que o território Vale do Itapecuru foi criado em 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A recém criada SDT estabeleceu como principal o objetivo, substituir o modelo de execução de projetos da forma setorial para a abordagem territorial.

A designação Vale do Itapecuru como aponta Costa (2016) faz referência ao rio Itapecuru e à influência que a sua bacia hidrográfica representa ao território. Itapecuru é um rio que possui grande relevância por ser fonte de abastecimento de água para a capital do estado, São Luís. O Território Vale do Itapecuru (figura 17) foi re-homologado pela Resolução CONDRAF nº 26 de 11/11/2024,

Figura 17 - Revalidação do Território Vale do Itapecuru



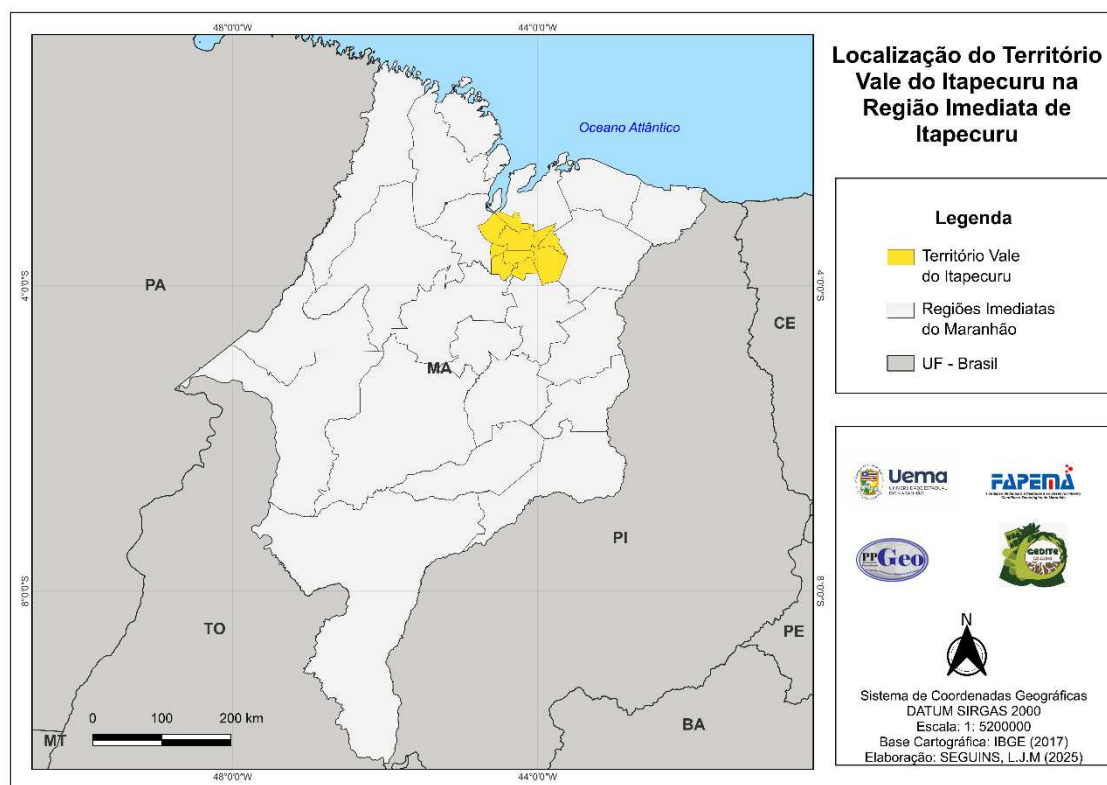
Fonte: SEGUINS, 2024.

O Território Vale do Itapecuru está localizado na Região Imediata<sup>5</sup> de Itapecuru (figura 18) e é constituído por dez municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande.

---

<sup>5</sup> A Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2017 visa atualizar o quadro regional do País produzido na década de 1980 e vem ao encontro do expressivo aumento verificado na diferenciação interna do território brasileiro, como resultado das transformações econômicas, demográficas, políticas e ambientais ocorridas ao longo das últimas décadas

Figura 18 - Localização do Território Vale do Itapecuru



Para caracterizar o Território da Cidadania Vale do Itapecuru nos valem os dados obtidos através dos Censos Agropecuários (2006 e 2017) e demográficos (2000 e 2010), Portal da Cidadania, Ministério de Desenvolvimento Agrário por meio dos cadernos de perfis territoriais. Com isso, entendemos que essa caracterização do mesmo nos proporciona uma proximidade inicial para entendermos e analisar se as propostas de desenvolvimento pensadas para esse território são condizentes com suas demandas.

Além disso, fazemos aqui uma ressalva importante para prosseguimento da caracterização. Levando em consideração os critérios estabelecidos para integrar o Programa Territórios da Cidadania, diversos parâmetros eram analisados afim de selecionar os territórios como vimos anteriormente. Dessa forma, esses dados nos norteiam para compreender o porquê que o Vale do Itapecuru é um território da cidadania.

Segundo o IBGE (2010) o Território Vale do Itapecuru (tabela 6) abrange uma área de aproximadamente 8.776,11 km<sup>2</sup> e população em torno de

268.410 habitantes, dos quais 127.814 vivem na zona rural, correspondendo a 47,63% do total populacional.

Tabela 6 - Dados gerais do Território Vale do Itapecuru

Dados Gerais do Território	Total
Área (km <sup>2</sup> )	8.776,11
População Total (hab.)	268.410
População Urbana (hab.)	140.608
População Rural (hab.)	127.802
Nº de famílias Assentadas de Reforma Agrária	6.982
Nº de estabelecimentos da Agricultura familiar	16.862
Pessoal ocupado na agricultura familiar	54.308

**Fonte:** Censo Demográfico IBGE (2010); Censo Agropecuário (2017); PNUD (2014); INCRA (2014).

Os dados do INCRA apontam que foram assentadas 6.862 famílias até o ano de 2014. Além disso, o censo agropecuário de 2017 apontou a existência de 16.862 estabelecimentos agropecuários<sup>6</sup> voltados para a agricultura familiar, totalizando 54.308 de pessoas trabalhando na mesma. Serão trazidos dados também do censo de 2006 no decorrer do trabalho.

No tocante a população, utilizamos como referência os dois últimos censos demográficos do IBGE (2000, 2010 e 2022) para fazermos um parâmetro entre os resultados presentes em cada década. Através desses dados, será possível identificar se houve crescimento ou diminuição da população, principalmente no meio rural.

Nesse sentido, os dados demográficos (tabela 7) apontam que de modo geral, as populações nos municípios do território Vale do Itapecuru tiveram um crescimento entre os censos de 2010 e de 2022. Presidente Vargas foi o município que obteve o menor aumento populacional dentre os dez

<sup>6</sup> Abrange toda unidade de produção ou exploração dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais e aquícolas. Independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica ou de estar na área rural ou urbana, todo estabelecimento agropecuário tem como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção) ou para subsistência (sustento do produtor ou de sua família). Assim o IBGE define estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2017).

municípios, com apenas 347 habitantes a mais que os registrados no censo de 2000. O que ascende a necessidade de implementação de políticas territoriais que possam agregar as diversidades presentes em cada território.

Tabela 7- Dados Demográficos dos municípios do Vale do Itapecuru

Município	Área (km <sup>2</sup> )	2010		2022	
		Pop. total (hab.)	Pop. rural (hab.)	Pop. total (hab.)	Pop. rural (hab.)
Anajatuba	1.011,13	25.291	18.276	25.322	17.037
Cantanhede	773.01	20.448	7.489	24.303	7.780
Itapecuru Mirim	1.471,44	62.110	27.442	60.440	23.714
Matões do Norte	794.65	13.794	9.115	17.432	9.089
Miranda do Norte	341.11	24.427	4.908	23.864	4.020
Nina Rodrigues	572.51	12.464	8.025	14.176	8.453
Pirapemas	688.76	17.381	6.235	17.714	5.771
Presidente Vargas	459.36	10.717	6.136	10.549	5.701
Santa Rita	706.39	32.366	17.451	37.035	19.509
Vargem Grande	1.957,75	49.412	22.725	43.261	14.500

**Fonte:** Censo Demográfico IBGE (2010, 2022).

Através dos dados acima, percebe-se, com exceção de Cantanhede, Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Pirapemas e Vargem Grande, que a maior parte da população dos municípios do Vale do Itapecuru vive no meio rural em 2010. Nesse mesmo censo demográfico, a população rural correspondia praticamente a metade da população total do território. Nesse sentido, Anajatuba, Matões do Norte, Presidente Vargas e Nina Rodrigues são os municípios que possuem em termos proporcionais a maior população rural.

A partir do censo demográfico de 2022 algumas mudanças ocorreram. Essas diferenças concernem tanto ao aumento e diminuição populacional total, quanto a diminuição da população rural. Cantanhede e Santa Rita foram os municípios que tiveram o maior crescimento de sua população total. Em contrapartida, Vargem Grande teve diminuição significativa do seu contingente populacional na área rural.

Além disso, outro dado importante diz respeito aos indicadores econômicos do território, como vimos anteriormente, são parâmetros que devem ser analisados para que dado município possa integrar um território da cidadania. Com isso, na (tabela 8) são trazidos os dados de todos municípios no que se refere ao indicador pobreza.

Tabela 8- Indicadores Econômicos dos municípios do Vale do Itapecuru (2010)

Município	Renda per capita (R\$)	Extremamente pobres (%)	Vulneráveis a pobreza (%)
Anajatuba	231,79	39,99	90,97
Cantanhede	203,94	40,03	91,87
Itapecuru Mirim	136,77	30,38	98,80
Matões do Norte	294,51	41,86	89,83
Miranda do Norte	163,97	18,00	89,21
Nina Rodrigues	164,07	46,20	92,23
Pirapemas	223,37	40,84	90,94
Presidente Vargas	164,13	50,19	92,42
Santa Rita	168,77	27,00	91,55
Vargem Grande	186,07	41,19	94,08

**Fonte:** Censo Demográfico IBGE (2010) / Caderno Territorial Vale do Itapecuru (2015).

Nessa perspectiva, todos os municípios do Vale do Itapecuru apresentam indicadores baixos não só a nível local, mas, nacional também. É perceptível que o território tem vulnerabilidade a pobreza, cerca de 90% da população vive em situação vulnerável. Além disso, é estatisticamente alto a porcentagem de pessoas extremamente pobres, em Presidente Vargas mais da metade da população está em situação de extrema pobreza. Nina Rodrigues também não é diferente, onde cerca de 46% da população também se encontra nesse quadro.

Com isso, esses indicadores de pobreza se relacionam diretamente com a renda per capita da população que em todo território é considerada baixa. Além disso, a ofertas de serviços contribuem para essa baixa estatística. Por isso, se faz necessário um planejamento pensado a partir dessas pessoas, das demandas sociais, das fragilidades de cada território.

Além dos dados de pobreza, também são analisados os indicadores sociais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o índice de Gini<sup>7</sup> (tabela 9).

Tabela 9 - Indicadores Sociais dos municípios do Vale do Itapecuru (2000/2010)

Município	IDHM		Índice de Gini	
	2000	2010	2000	2010
Anajatuba	0,397	0,581	0,51	0,60
Cantanhede	0,378	0,565	0,55	0,60
Itapecuru Mirim	0,431	0,599	0,57	0,56
Matões do Norte	0,342	0,533	0,54	0,57
Miranda do Norte	0,471	0,610	0,54	0,47
Nina Rodrigues	0,415	0,585	0,56	0,62
Pirapemas	0,384	0,576	0,53	0,60
Presidente Vargas	0,389	0,587	0,57	0,61
Santa Rita	0,446	0,609	0,64	0,53
Vargem Grande	0,363	0,542	0,51	0,59

**Fonte:** Censo Demográfico IBGE (2010) / Caderno Territorial Vale do Itapecuru (2015).

A partir da análise dos dados, o IDHM dos municípios do Território Vale do Itapecuru teve uma leve melhora entre o censo de 2000 e 2010. O indicador entre (0, 000 e 0,499) é considerado muito baixo desenvolvimento humano, entre (0,500 e 0,599) baixo desenvolvimento humano, o médio desenvolvimento humano se encontra no intervalo de (0,600 e 0,699). A partir de (0,700 e 0,799) classifica-se como médio desenvolvimento e a partir de (0,800) é classificado como muito alto desenvolvimento humano.

Com isso, embora o IDHM tenha tido uma tímida melhora, todos os municípios apresentam o indicador muito baixo em 2000. Miranda do Norte, Santa Rita e Nina Rodrigues apresentaram o melhor IDHM entre os demais

<sup>7</sup> É um instrumento utilizado para medir o grau de desigualdade e concentração de renda. Aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 indica uma situação de total igualdade, e o valor 1 significa uma completa desigualdade de renda.

municípios. Por outro lado, Matões do Norte, Vargem Grande e Cantanhede apresentaram os menores índices nesse mesmo período.

Dessa forma, em 2010 os indicadores de IDHM tiveram pequena melhora. Todos os municípios saíram da zona mais crítica do desenvolvimento humano. Ainda assim, somente Miranda do Norte e Santa Rita conseguiram atingir o médio desenvolvimento humano. Com isso, os demais municípios apresentaram baixo desenvolvimento humano.

Com relação a desigualdade e concentração de renda medida por meio do índice de Gini apontou que todos os municípios apresentaram grande desigualdade. E que entre o censo de 2000 e 2010 essa disparidade aumentou em 7 dos 10 municípios. Somente Itapecuru Mirim, Miranda do Norte e Santa Rita tiveram uma estreita diminuição da desigualdade.

Destarte, através do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (2015) e dos cadernos de perfis territoriais do Território da Cidadania Vale do Itapecuru foram obtidos os dados de reforma agrária (tabela 10). Essas informações são referentes ao número de projetos, quantitativos de famílias assentadas e área abrangida.

Tabela 10- Dados da Reforma Agrária do Vale do Itapecuru

Município	Famílias Assentadas	Projetos (Reforma Agrária)	Área da Reforma Agrária em Hectares
Anajatuba	16	1	68,00
Cantanhede	568	8	8.788,00
Itapecuru Mirim	2.396	17	48.787,00
Matões do Norte	280	3	5.961,00
Miranda do Norte	220	4	2.435,00
Nina Rodrigues	784	6	21.499,00
Pirapemas	959	8	22.321,00
Presidente Vargas	333	6	5.895,00
Santa Rita	680	5	9.479,00
Vargem Grande	746	11	20.166,00

Fonte: DEA/INCRA (jan/2015). Caderno Territorial Vale do Itapecuru (2015).

O maior número de projetos de reforma agrária foi no município de Itapecuru Mirim e Vargem Grande. No que se refere a famílias assentadas, Itapecuru Mirim e Pirapemas foram os territórios com maior número. Como ressaltamos anteriormente, não faremos discussão aprofundada sobre essa

temática por se tratar de um tema que precisa de amplo esforço de discussão, o que fugiria dos nossos objetivos.

Além disso, os estabelecimentos agropecuários e o pessoal ocupado na agricultura familiar são importantes para se ter uma dimensão do quantitativo de pessoas presentes nesses estabelecimentos. Santos *et al*/ (2020, p.62) apontam que “A agricultura familiar responde pela ampla maioria das ocupações no espaço agrário maranhense, pois, das 898.046 pessoas ocupadas, 697.236 (77,64%) encontram-se em estabelecimentos da agricultura familiar, ao passo que 200.810 trabalham na agricultura não familiar”. No território vale do Itapecuru (tabela 11) não é diferente.

Tabela 11- Estabelecimentos agropecuários e pessoal ocupado na Agricultura Familiar

Município	2006		2017	
	Nº de Estabelecimentos	Pessoal Ocupado	Nº de Estabelecimentos	Pessoal Ocupado
Anajatuba	2.181	5.238	1.529	4.742
Cantanhede	2.356	6.733	1.197	4.524
Itapecuru Mirim	3.262	10.461	2.014	7.728
Matões do Norte	1.082	4.027	525	1.136
Miranda do Norte	332	850	225	470
Nina Rodrigues	702	2.101	548	2.331
Pirapemas	1.376	4.071	882	2.060
Presidente Vargas	1.164	4.141	650	2.890
Santa Rita	1.355	5.077	1.221	5.210
Vargem Grande	3.052	11.609	1.723	7.130

**Fonte:** IBGE - Censo Agropecuário (2006/2017). Caderno Territorial Vale do Itapecuru (2015).

De acordo com os dados do censo agropecuário de 2006 existiam no Território Vale do Itapecuru cerca de 16.862 estabelecimentos agropecuários e 54.308 pessoas trabalhando nesses estabelecimentos. No entanto, o censo de 2017 o número desses estabelecimentos diminuíra para 10.514, correspondendo a 17,79% do total do Maranhão. O pessoal ocupado também teve uma notável queda para 38.221 pessoas.

A partir desses dados, é possível mensurar as demandas que os municípios do território precisam. Além disso, nem todos os segmentos sociais são contemplados, embora o PTC tenha avançado nessas questões em relação aos territórios rurais. Se faz necessário, criar mecanismos que possam

inserir todos os segmentos a quem essa política é direcionada, pois, são de suma importância para se pensar as políticas mais apropriadas para o território.

Por essa política pública, os investimentos feitos nas áreas empobrecidas econômica e socialmente que apresentam caráter interministerial, não estando relativo apenas ao MDA e SDT como acontece com os territórios rurais. O objetivo dessa estratégia de desenvolvimento territorial era contribuir para a amenização das desigualdades regionais no Brasil, além de viabilizar uma maior democratização na gestão e execução das políticas públicas. No entanto, ao conferir à sociedade civil a competência de elaborar estratégias de desenvolvimento, o Governo Federal não leva em consideração a conflitualidade entre as classes sociais (FREITAS COCA, 2014).

Com isso, percebe-se através dos dados supracitados, que não se trata apenas formar territórios com baixos percentuais sociais, econômicos e agrários, é necessário considerar as dimensões dos mesmos além das descritas pelo MDA e propor políticas que de fato, mudem a realidade das pessoas. A política com o enfoque territorial deve ser pensada a partir das especificidades, conflitualidades e demandas do território, não subalternizar os municípios aos seus critérios de seleção.

### **3.4 As fragilidades no planejamento de política territorial em Vargem Grande - MA**

Segundo o IBGE (2010) a formação administrativa do município de Vargem Grande se inicia em 1835, onde o povoado Manga do Iguará (hoje Nina Rodrigues) presente no território atual da cidade foi elevada a esfera de Vila. Em 1938, Vargem Grande foi digna à condição de cidade.

Elevado à categoria de Vila com a denominação de Vargem Grande por intermédio da resolução datada de 19-04-1833, sendo desmembrado de Itapecuru-Mirim. O poder executivo do município atravessou diferentes mudanças. Nos primórdios do século XX os prefeitos eram nomeados pelos governadores, de acordo com os critérios de amizades e interesses organizacionais (IBGE, 2010).

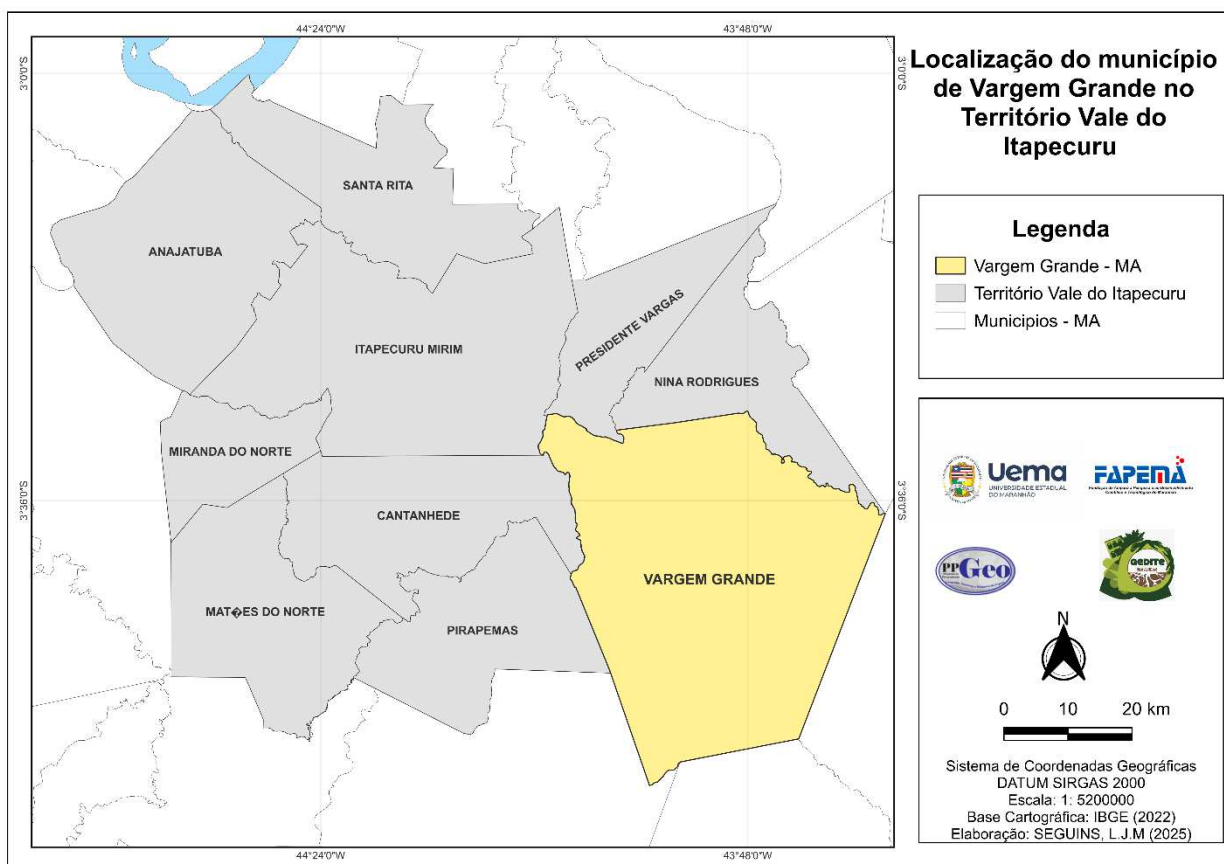
Com relação à divisão administrativa relativa ao ano de 1911, o município apresenta-se composto de três distritos: Vargem Grande, Fazendinha e São Benedito. Pelo Decreto nº. 539, de 16-12-1933, o município é dizimado sendo seu território agregado ao município de Itapecuru-Mirim (IBGE, 2010).

Através do Decreto nº. 832, de 03-06-1935, Vargem Grande foi elevada mais uma vez à esfera de município com a intitulação de Vargem Grande. Estabelecido em 15-04-1935 (IBGE, 2010).

Em divisão territorial datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937 o município aparece formado de três distritos: Vargem Grande, Manga e São Benedito. Em divisão territorial datada de 1-VII-1960 o município é constituído do distrito sede. Desse modo permanecendo em divisão territorial de 2014.

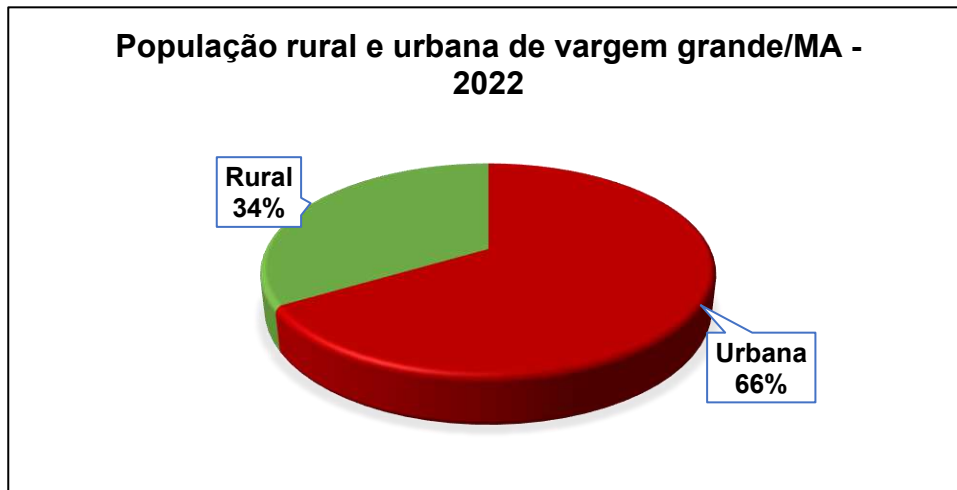
O município de Vargem Grande (figura 19) compreende uma área de 1.957,80 km<sup>2</sup>, é um dos municípios que compõe o território Vale do Itapecuru dentro da política territorial.

Figura 19 - Localização do município de Vargem Grande - MA



Segundo o censo 2022, possui uma população (figura 20) de 43.261 habitantes, na qual 14.500 vivem na zona rural.

Figura 20 - População rural e urbana de Vargem Grande - MA

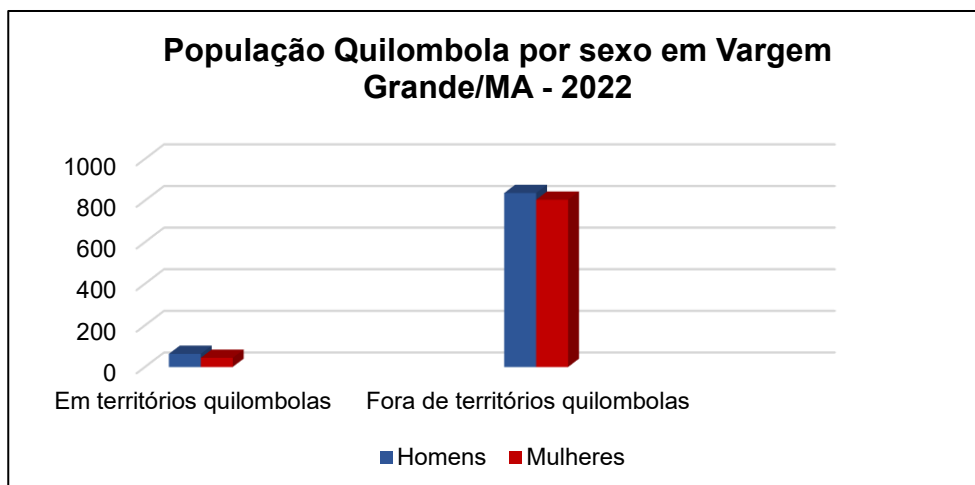


Fonte: Censo IBGE, 2022.

Esses dados evidenciam que aproximadamente um terço da população vive na área rural, o que demonstra a importância dessa área para a dinâmica social e econômica do município de Vargem Grande. A área rural desenvolve um papel de suma importância para a economia municipal.

No que diz respeito à população quilombola (figura 21) Vargem Grande apresenta dados que requerem atenção, quanto aos territórios em que a população se encontra.

Figura 21 - População quilombola do município de Vargem Grande - MA

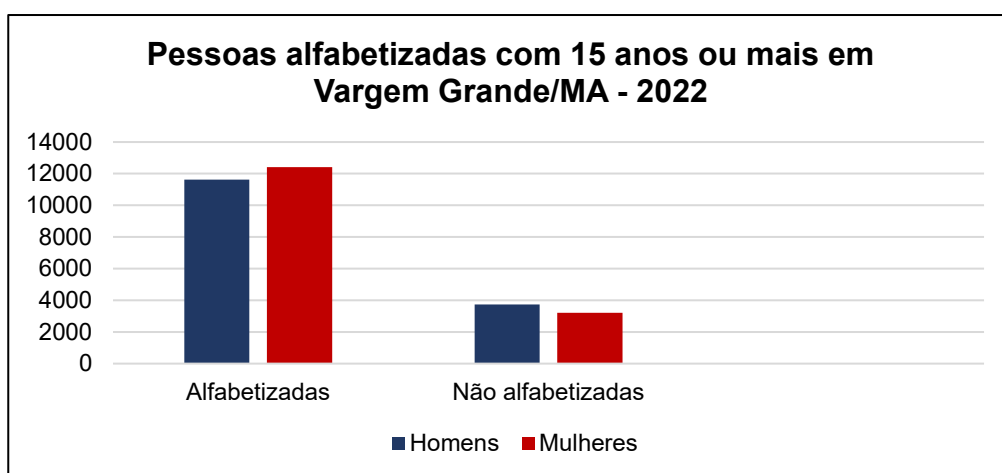


Fonte: Censo IBGE, 2022.

Através dos dados acima, nota-se que a maior parte da população quilombola do município de Vargem Grande não habita em seus territórios, estão fora dele, o que nos leva a refletir sobre os desafios de acesso à terra, deslocamento e questões sociais e econômicas.

Em termos de Educação (figura 22), as proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo concluído determinadas etapas do ensino indica o cenário da educação entre a população em idade escolar do estado e integra o IDHM Educação.

Figura 22- Pessoas alfabetizadas com 15 anos ou mais em Vargem Grande - MA



Fonte: Censo IBGE, 2022

A proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 81,87% no município, em 2010. Nesse mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os últimos anos do ensino fundamental é de 68,76%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de apenas 38,28%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 16,63%.

Em 1991 e 2010, houve crescimento nessas proporções, respectivamente, em 65,55 pontos percentuais, 56,19 pontos percentuais, 30,48 pontos percentuais e 10,98 pontos percentuais (ATLAS BRASIL, 2010).

Tomando como base no Atlas de Desenvolvimento humano, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM de Vargem Grande é de 0,542, em 2010, o que coloca o município na faixa de Desenvolvimento Humano Baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599). O aspecto que mais coopera para o IDHM do município é

a Longevidade com índice de 0,768, seguida de Renda com índice de 0,487, e de Educação, com indicador de 0,425.

Conforme os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, o IDHM de Vargem Grande é considerado baixo. Educação e renda também se encontram baixos, o que representa nesse território disparidades expressivas para os sujeitos locais.

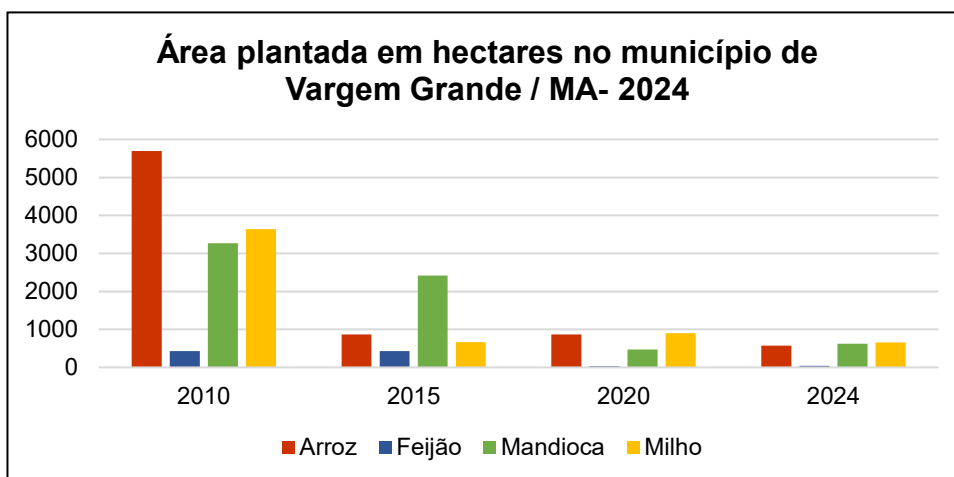
Nesse sentido, a Política Territorial que tem como um dos seus objetivos combater a pobreza rural nos territórios de baixo IDH, a partir do desenvolvimento de políticas públicas. No entanto, o território apresenta fragilidades.

Por isso, a política de desenvolvimento territorial não poder compreendida apenas como um recorte político-administrativo, é necessário que exista a participação de todos os sujeitos que estão inseridos no território, além do diálogo entre governos e formuladores de políticas (MIRANDA; TIBURCIO, 2008).

Os baixos índices de escolaridade traz consigo retratos da precariedade dos sujeitos, onde a política territorial não conseguiu, de modo significativo mudar a realidade local. É importante que haja a integração desses sujeitos em pensar estratégias de reversão desse cenário.

Com relação ao desenvolvimento econômico, o município de Vargem Grande, predominantemente tem sua economia baseada no extrativismo e na agricultura (CARDOSO, 2001). Com relação a economia se destaca a produção de arroz, mandioca, feijão e milho (figura 23).

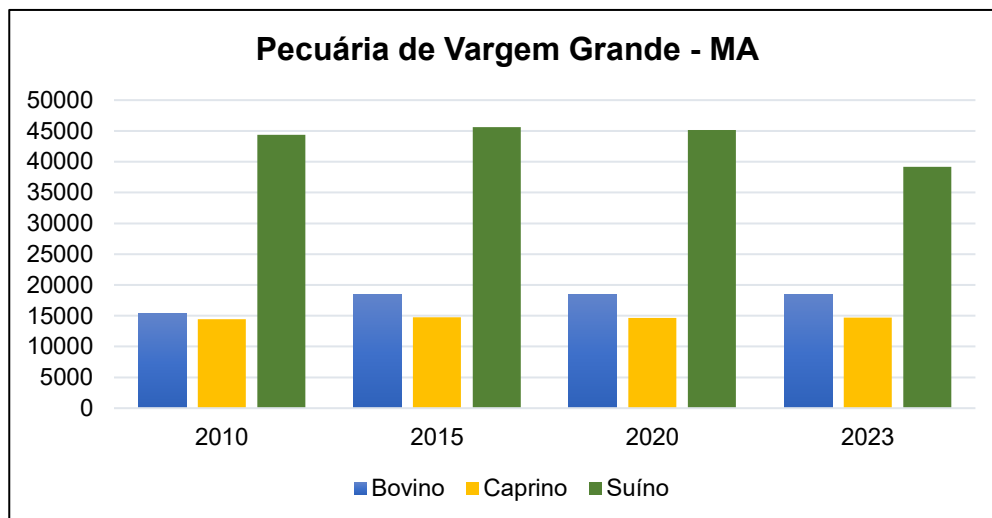
Figura 23 - Produção agrícola municipal de Vargem Grande - MA



Fonte: Produção agrícola municipal, 2024.

Com relação a pecuária, Cardoso (2001) pontua a presença forte bovinos, caprinos e suínos (figura 24). A atividade pecuária tem um papel de grande importância na renda dos agricultores.

Figura 24 - Pecuária de Vargem Grande - MA



Fonte: Produção pecuária municipal, IBGE, 2023.

Os dados demonstram que o município de Vargem Grande apresenta uma potencialidade para a pecuária de suínos e caprinos, onde as políticas públicas podem pensar projetos que de fato sejam efetivos. Segundo Silva (2013), o programa visa redirecionar as áreas que estão com suas economias afetadas no qual os agricultores familiares e assentados de reforma agrária são os grandes favorecidos. Tendo por intuito mudar à situação de pobreza que ainda afeta o território.

A partir do cenário de retomada da política de desenvolvimento territorial, que esteve paralisada durante mais de seis anos, é necessário se pensar uma política territorial da base, em que os sujeitos possam deliberar suas necessidades locais.

A formação de um colegiado territorial que conheça de fato o território, as instituições locais e suas condições de execução, pois a articulação das políticas se dá no local, com seus sujeitos locais. E as políticas de desenvolvimento territorial deve ser pensada a partir da sociedade civil, não do poder público.

O potencial que o município possui, em termos de produção agrícola e pecuária, demonstram que os projetos futuros para o município devem ser

pensados como forma de potencializar aquilo que já esteja no próprio território, visando o mercado institucional para que os agricultores possam escoar seus produtos. Como exemplo, a produção agrícola de mandioca, o território pode pensar em casas de farinha para beneficiamento desse produto, no entanto não foi o que aconteceu.

### **3.5 Do projeto ao abandono: contradições da política territorial na implantação da usina de beneficiamento do leite em Vargem Grande – MA**

A Usina de Beneficiamento de Caprinos e Ovinos foi uma iniciativa da Associação dos Criadores de Caprinos e Ovinos de Vargem Grande (ACCOVAG), com o apoio do Governo do Estado, por meio da Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (AGERP-MA), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e da prefeitura (180GRAUS, 2025).

A usina de beneficiamento se localiza na BR 222, Km 72 no município de Vargem Grande, que tem se destacado na criação de caprinos e ovinos, proporcionando um ambiente favorável a caprinocultura. No entanto, o projeto não se consolidou, e o grande questionamento é porque isso aconteceu? Que fatores não foram considerados ao pensar essa usina?

Nesse sentido, é de suma importância se analisar o contexto de criação de caprinos e ovinos em Vargem Grande, e o primeiro aspecto que se identifica é que apesar do município apresentar uma boa produção, a criação dos animais acontece de forma extensiva.

O sistema extensivo segundo Moreira (2016) mantém a criação exclusivamente no campo, pouco emprego de tecnologias e instalações de mão-de-obra. Os animais se alimentam direto na pastagem natural.

No sistema extensivo, a criação ocorre em grandes espaços de pastagem, sem uma dieta balanceada ou suplementar, o que afeta no ganho de peso dos animais (SANTOS, MARION, SEGATTI, 2008).

No que se refere à criação de animais para leite, esse sistema não é o mais adequado, uma vez que os animais são criados soltos sem uma inspeção adequada para produção de leite. No município de Vargem Grande o que predomina é a criação extensiva (figura 25).

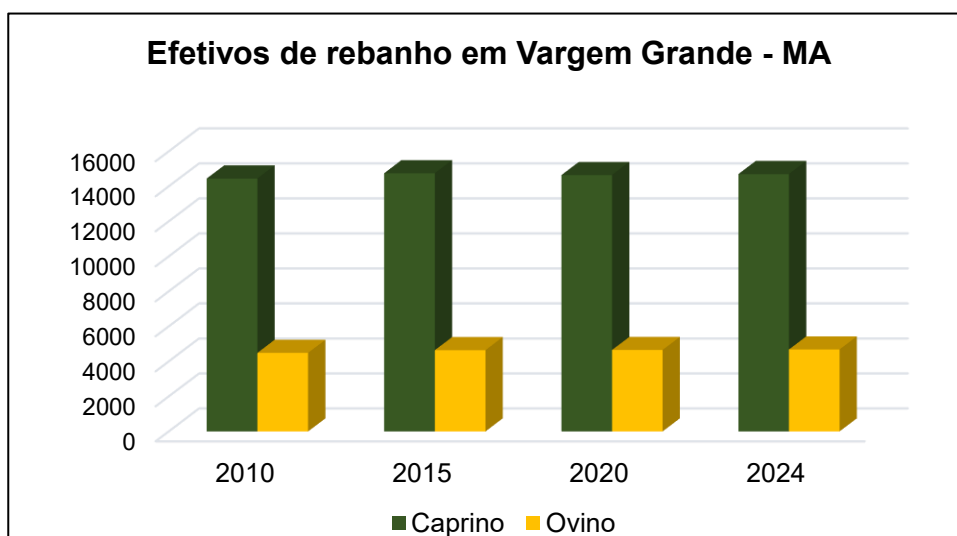
Figura 25 - Criação de caprinos e ovinos em Vargem Grande - MA



Fonte: SEGUINS, 2019.

Apesar do município de Vargem Grande apresentar um grande potencial com relação à criação de caprinos e ovinos (figura 26) os mesmos não são próprios para produção de leite e sim para o corte.

Figura 26 - Efetivos de caprinos e ovinos em Vargem Grande - MA



Fonte: IBGE - Pesquisa da Pecuária Municipal, 2024.

Com vista às características geográficas e naturais de Vargem Grande, percebe-se o potencial de produção de ovinos e caprinos. Nesse contexto, o município foi contemplado com uma usina de beneficiamento de leite (figura 27) que tinha como objetivo “desenvolver” esse território, no entanto esse objetivo não foi alcançado.

Figura 27 - Usina de beneficiamento de caprinos e ovinos



Fonte: SEGUINS, 2018.

O que se objetivava no funcionamento da usina era produzir, em média escala leite pasteurizado, iogurte, trezentos litros de leite que seriam fornecidos pelos agricultores associados da ACCOVAG que seriam cadastrados no **Programa Leite** – uma modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que abasteceria prioritariamente Vargem Grande e outros municípios da região (SEGUINS, 2018).

Portanto, não houve consolidação, Vargem Grande não possui potencial para produção de leite. Corroborando com essa afirmação, as matrizes leiteiras - *Saanen* e *Parça Alpina* foram trazidas do estado da Paraíba para o município. Essas espécies, com vistas às condições geográficas e climáticas distintas, não se adaptaram e morreram (SEGUINS, 2018).

Seguins (2018) apontou que os agricultores não consideravam a produção de leite como uma “vocação local”, uma vez que a potencialidade dos mesmos era para caprinocultura de corte, sendo um abatedouro mais condizente com a realidade do município.

A usina se encontra atualmente, abandonada (figura 28) o que era tido como um projeto de “desenvolvimento” retratou as discontinuidades no planejamento de projetos produtivos. Políticas públicas devem ser pensadas de baixo para cima, não de cima para baixo, é necessário ouvir as necessidades

dos agricultores e produtores, uma vez que conhecem a necessidade do local a qual estão inseridos.

Figura 28 - Dependências da usina de beneficiamento de leite de caprinos e ovinos



Fonte: SEGUINS, 2018.

Outro entrave se refere à localização. A usina foi instalada na BR-222, km 72, dentro da sede municipal de Vargem Grande, logisticamente, distante das áreas de criação dos caprinos e ovinos, que estão nas regiões mais ao interior do município.

Embora conste escassa literatura e informações a respeito desse projeto, é notório que o mesmo não se consolidou enquanto projeto produtivo e apresentou fragilidades em sua elaboração. O que nos leva a questionar sobre como esse projeto é pensado e por quem é pensado, qual discurso é entregue aos produtores de que esse projeto seria bom para os mesmos e que traria desenvolvimento local.

As políticas públicas enquanto promotoras do bem comum que buscam melhorar a qualidade de vida das pessoas e reduzir as desigualdades sociais, deveriam, em sua máxima, cumprir esses objetivos partindo das necessidades dos sujeitos (de baixo para cima) para elaboração de projetos produtivos e políticas sociais, não pensar essas políticas a partir do governo (de cima para baixo).

A partir dos cadernos territoriais, que apontam os perfis de todos os territoriais do Programa Territórios da Cidadania, captamos dados referentes aos projetos financiados pelo PROINF entre os anos de 2003 à 2014 (figura

29). E observou-se o município de Vargem Grande com investimentos desiguais comparado aos demais municípios do Território Vale do Itapecuru.

Figura 29 - Projetos apoiados no Território Vale do Itapecuru de 2003 – 2014

PROINF - Projetos apoiados no Território - 2003-2014							
Ano	Cód.Op	Proponente	município	Objeto	Valor	Sit.Contrato	Sit.Obra
2003	0157672	PM CANTANHEDE	Cantanhede	ABATEDOURO PARA CAPRINO, MELHORAMENTO GENETICO E ELEBORACAO DE PDTS	513,000.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2004	0169951	PM ITAP. MIRIM	Itapecuru Mirim	APOIO A PROFISSIONALIZACAO DE JOVENS RURAIS E ACOES DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E DE DIVERSIFICACAO DE CULTURAS	479,009.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2004	0169944	PM CANTANHEDE	Cantanhede	EDIFICACAO, AMPLIACAO AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	193,690.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2004	0169939	PM ANAJATUBA	Anajatuba	IMPLANTACAO DA CASA DO MEL	99,495.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180109	PM ITAP. MIRIM	Itapecuru Mirim	CONSTRUCAO DE FABRICA DE SABONETE DE BABACU, AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E APOIO A ATIVIDADES DE DESENVOLVIMENTO RURAL	218,300.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180130	PM VARGEM GRAND	Vargem Grande	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS E APOIO AS INTEGRACOES POLITICAS PUBLICAS E A CADEIA PRODUTIVA DA MANDIOCA	36,114.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180111	PM MIRANDA NORTE	Miranda do Norte	APOIO A ASSISTENCIA TECNICA COM AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	87,300.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180131	PM N. RODRIGUES	Nina Rodrigues	AQUISICAO DE DUAS MOTOCICLETAS E UM COMPUTADOR	18,050.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180128	PM MATOES NORTE	Matões do Norte	CONSTRUCAO DE FABRICA DE GELO E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	190,120.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180125	PM SANTA RITA	Santa Rita	AQUISICAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	18,430.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2005	0180127	PM ANAJATUBA	Anajatuba	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	18,050.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2006	0203360	PM ITAP. MIRIM	Itapecuru Mirim	CONSTRUCAO DE CENTRO DE COMERCIALIZACAO, COM AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS COMPUTADOR E PERIFERICOS.	96,269.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2006	0203068	PM SANTA RITA	Santa Rita	CONSTRUCAO DE UNIDADE DE COMERCIALIZACAO COM EQUIPAMENTOS E AQUISICAO DE COMPUTADORES E IMPRESSORA	96,886.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2007	0234886	PM N. RODRIGUES	Nina Rodrigues	APOIO INCLUSAO DIGITAL E BENEFICIAMENTO PRODUCAO EXTRATIVISTA	120,505.00	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2007	0234906	PM CANTANHEDE	Cantanhede	APOIO CAPRINOVINOCULTURA E EDUCACAO NO CAMPO	249,112.00	EM SITUACAO NORMAL	NORMAL
2007	0234887	PM VARGEM GRAND	Vargem Grande	APOIO INCLUSAO DIGITAL E BENEFICIAMENTO PRODUCAO EXTRATIVISTA	171,741.00	EM SITUACAO NORMAL	NORMAL
2007	0234885	PM ANAJATUBA	Anajatuba	CONSTR DE SERVICIOS INDUSTRIA DE BENEFICIAMENTO DE MANDIOCA AQ. EQUIPAMENTOS E INSUMOS	160,003.00	EM SITUACAO NORMAL	NORMAL
2011	0372734	PM CANTANHEDE	Cantanhede	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS (40 BARRACAS 40 BALANCAS 80 CAIXAS PLASTICAS 2 FREEZERS 40 JALECOS 40 LIXEIRAS E DOIS CARRINHO	100,140.98	EM SITUACAO NORMAL	CONCLUIDA
2011	0371609	PM MIRANDA NORT	Miranda do Norte	Implantacao de pequenas Barragens nos Povoados: Campestre que ira beneficiar 200 familias, Carongo II que ira beneficiar 200 familias e Carongo III que ira beneficiar 200 familias.	2,000,000.00	EM SITUACAO NORMAL	NORMAL
2012	1001388	PM SANTA RITA	Santa Rita	Aquisicao de Perfuratriz para Construcão de Sistemas Simplificados de Abastecimento de Agua, no municipio de Santa Rita.	900,000.00	EM SITUACAO NORMAL	PARALISADA

Fonte: CEF (04/05/15); CGMA/SDT (jul/2015).

A partir do quadro apresentado, é possível observar que Vargem Grande, dentro do Território Vale do Itapecuru, foi um dos municípios que menos recebeu projetos significativos ao longo da política de desenvolvimento territorial. Esse dado aponta possíveis fragilidades no que se refere ao desenvolvimento de projetos no município.

Vargem Grande, ao receber apenas dois projetos (um em 2005 e outro em 2007) coloca uma perda de oportunidade para o próprio fortalecimento da agricultura familiar dentro do município, na qual os agricultores familiares de Vargem Grande deixaram de acessar investimentos que estão inclusos na política, como: apoio à produção, infraestrutura de beneficiamento, iniciativas de inclusão produtiva, dentre outros.

Desse modo, as desigualdades internas tendem a continuar, uma vez que o município de Vargem Grande não conseguiu, de forma significativa, captar projetos produtivos. Com isso, o município não se consolidou de forma homogênea a política de desenvolvimento territorial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do nosso trabalho foi de analisar os desafios e perspectivas no desenvolvimento de Política em Vargem Grande – MA.

A partir dos dados obtidos e discussão teórica, percebemos que a política de desenvolvimento territorial deve ser pensada a partir das multidimensões e múltiplas escalas do território, considerando suas relações de poder presentes no mesmo. Embora a abordagem contemple mais os grupos de interesses, é necessário se pensar a dimensão do território a partir das suas relações de poder.

O território ganhou evidência para se pensar as políticas de desenvolvimento territorial rural no campo. E com isso, houve a descentralização de políticas para o meio rural, com a participação da sociedade civil, no entanto, não conseguiu atingir seu objetivo principal.

Observou-se também que existem desencontros institucionais. Existe necessidade de melhor articulação entre as esferas governamentais: poder federal, estadual, municipal e sociedade civil para elaboração de políticas de desenvolvimento territorial.

Acerca das fragilizações das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, elas estão relacionadas, principalmente a não continuidade por não se tratar de uma política de estado e sim de governo, ficando vulneráveis às mudanças governamentais.

A ausência de dados e paralização das políticas territoriais fizeram parte de um desmonte, de uma desarticulação proposital para enfraquecer a sociedade e desarticular os movimentos.

A retomada da política territorial significou grande avanço para as novas discussões e reorganizações dos colegiados territoriais e se pensar políticas públicas mais assertivas.

Atualmente, o Território Vale do Itapecuru encontra-se revalidado, se articulando para reformulação e formação de seu colegiado territorial.

Percebeu-se que apesar do PTC representar uma inovação ao incorporar a abordagem territorial e utilizar de estratégia de aplicação de

políticas públicas por meio de vários ministérios, estas ainda são insuficientes para o combater a pobreza no meio rural em Vargem Grande- MA.

Evidenciou-se que as políticas de desenvolvimento territorial devem ser institucionalizadas enquanto política de Estado, para que as ações não sofram desmonte mediante a mudança de governo, nem a sociedade civil se desarticule.

Conclui-se que o município de Vargem Grande possui baixa inserção na política de desenvolvimento territorial, principalmente entre 2003 e 2014, que revela para além das limitações na captação de projetos, uma fragilização estrutural no âmbito da agricultura familiar e dinâmicas produtivas locais. A falta de investimentos mais robustos afeta diretamente a superação das desigualdades sociais, que continuam a permear o município.

## REFERÊNCIAS

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, p. 1-23, 2007.

ALVES, Maria Juliana de Alves. **A atuação do programa territórios da cidadania no estado do Maranhão: uma análise da efetividade em promover o desenvolvimento socioeconômico do Território Médio Mearim, através da gestão social, no período de 2006 a 2012**. 2017. Universidade Federal do Maranhão.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Brasília, 2005. Disponível em:

[https://www.academia.edu/5033295/Doc\\_Institucional\\_n\\_2\\_SDT\\_CONDRAF\\_Marco\\_Referencial\\_para\\_Apoio\\_ao\\_Developmento\\_de\\_Territ%C3%B3rios\\_Rurais](https://www.academia.edu/5033295/Doc_Institucional_n_2_SDT_CONDRAF_Marco_Referencial_para_Apoio_ao_Developmento_de_Territ%C3%B3rios_Rurais). Acesso em: 10/09/2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário**; Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 12 maio 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2016/mpv/mpv726.htmimpressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/mpv/mpv726.htmimpressao.htm). Acesso em: 23 de junho de 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. *Estrutura organizacional*. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Acesso em: 31 jul. 2024.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Colegiados territoriais. Brasília: MDA, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-projetos-acoes-obras-e-atividades/politica-deterritorios/downloads/10-colegiados-territoriais.pdf>. Acesso em: 9 de nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília: ENAP / [Órgão responsável], 2011. [Documento eletrônico]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1083/1/Plano%20Brasil%20Sem%20Miseria.pdf>. Acesso em: 15/09/2025.

CARDOSO, Manoel Frazão. **O Maranhão por dentro**. São Luiz: Editora Lithograf, 2001.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa et al. **La no territorio: um olhar cidadão sobre o Programa Territórios da Cidadania**. 2014.

CORAZZA, Gentil. Desafios do novo governo Lula: democracia, reconstrução e Desenvolvimento. **Princípios**, v. 42, n. 168, p. 106-126, 2023. CORAZZA,

Gentil. Desafios do novo governo Lula: democracia, reconstrução e Desenvolvimento. **Princípios**, v. 42, n. 168, p. 106-126, 2023.

COSTA, Ariane Silva. **Uma análise da atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru-MA: avanços e desafios**. Universidade Estadual do Maranhão, 2016.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, p. 51-90, 2005.

DELGADO, N. G. e LEITE, S. P. Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: **Novas Institucionalidade e Protagonismo dos Atores**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. **Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores**. Dados, v. 54, p. 431-473, 2011.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil-Avanços e Desafios, Série Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 12, p. 81-113.

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E O ENFRENTAMENTO À POBREZA RURAL: avaliação do processo de implementação do Programa Territórios da Cidadania no Município de Anajatuba MA**. Universidade Federal do Maranhão, 2015.

FARIA, Alexandre Augusto Ramos. **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): uma análise da governança estabelecida pelos colegiados territoriais do Estado do Paraná**. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

FAVARETO, Arilson et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. **Série Desenvolvimento Rural Sustentável**, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do território. **Presidente Prudente**, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais**. Rev. NERA, ano 8, n. 6, jan./jun. 2005.

FREITAS COCA, Estevan Leopoldo de. O desenvolvimento territorial no Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA). **Revista da ANPEGE**, v. 10, n. 14, p. 107-130, 2014.

FREITAS COCA, Estevan Leopoldo. O desenvolvimento territorial no Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA). **Revista da ANPEGE**, v. 10, n. 14, p. 107-130, 2014.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1201-1223, 2012.

GERALDI, Juliano. Análise conceitual da Política de Territórios Rurais: o desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n.39, 2012.

GRISA, Cátia et al. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações**. 2022.

GRISA, Cátia; SCHMITT, Cláudia Job; SILVA, Alexandre Pimentel da; LEITE, Sergio Pereira; ZIMMERMANN, Silvia; BARBOSA, Yamira Rodrigues de Souza. A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. **Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Stiftung**. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2022/10/13/desestruturacao-das-politicas-publicas-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 24 maio. 2025.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUZMÁN, Ruth Saavedra et al. **Planificación del Desarrollo**. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeu Lozano, 2001.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

HAESBAERT, Rogério. **Território e multiterritorialidade: um debate**. In: *GEOgraphia*, v. 9, nº 17. Rio de Janeiro: UFF, 2007.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. **Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa-ENGRUP**, v. 4, p. 370-392, 2008.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território**, Uberlândia-MG, v. 5, n. 10 Agosto, p. 123–147, 2010.

JARA, Carlos Julio. **A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção**. IICA Biblioteca Venezuela, 1998.

LIMA SOBRINHO, Jodeylson Islony de; VEIGA, Gabriel da. (des) caminhos da política de assistência social: de Temer-Bolsonaro à Lula. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2024.

LIMA, Adriana Rosado Maia. **Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes implementadores**. Universidade Federal da Paraíba, 2006.

MATTOS JUNIOR, José Sampaio de; COSTA, Ariane Silva. Avanços e desafios na proposta de desenvolvimento territorial no Vale do Itapecuru-

MA. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 1, p. 165-179, 2016.

MATTOS, L. M. de. Desestruturação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar brasileira. In: ROSSI, P. et al. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 242-262.

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas**. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MDA, Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento** (Documento de apoio nº 02). Brasília: MDA/SDT, 2005.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno. **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. (organizadores); Tânia Bacelar... [et.al] (autores) - Brasília: IICA, 2008. v.8.

MOREIRA, Gabriel Martins de Oliveira. **Bovinocultura de corte no Brasil**: sistema de criação. Barretos, 2016.

NOGUEIRA, Virgínia Gomes de Caldas; MARCELINO, Maria Quitéria dos Santos. Covid-19: impactos e estratégias para a comercialização de alimentos da agricultura familiar no DF. **Revista de Política Agrícola**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 117, 2021.

OLIVEIRA, Luciana Carvalho de; ARANA, Alba Regina Azevedo; SANT'ANA, Antonio Lázaro. O plano territorial de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS)-Território Noroeste Paulista (SP): planejamento e gestão. **Sociedade & Natureza**, v. 29, p. 25-37, 2022.

ORTEGA, Antônio César. **As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal**. 2016.

PASQUALOTTO, Nayara; KAUFMANN, Marielen Priscila; WIZNIEWSKY, José Geraldo. **Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável**. Rio Grande do Sul. UAB/NTE/UFSM, 2019.

PÊGO, Bolívar et al. Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública<sup>1</sup>, 2. **Edição Especial 15 anos**, p. 33, 2023.

PIRES, Elson Luciano Silva. **A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão**. 2011.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a educação. **Interface-comunicação, saúde, educação**, v. 1, p. 83-94, 1997.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Maria Regina Teixeira da; FILIPPI, Eduardo Ernesto. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil**: propostas e fundamentos. 2007.

SANTOS, Itaan de Jesus Pastor; MATTOS JUNIOR, José Sampaio; FURTADO, Carlos Augusto de Oliveira. Uma leitura da Política Territorial a partir do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) e do Índice de Condições de Vida (ICV) no Território Rural Lençóis Maranhenses/Munim. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 95-112, 2017.

SANTOS, Gilberto José dos. MARION, José Carlos. SEGATTI, Sônia. **Administração de Custos na Agropecuária**. 3 ed. São Paulo; Atlas, 2008.

SANTOS, Itaan Pastor et al. Agricultura familiar no Maranhão: uma breve análise do censo agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, p. 55-70, 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Edusp, 2008.

SANTOS, Plínio Elkson dos. **Desafios da gestão social**: as experiências no território sertão ocidental sergipano. São Cristóvão, 2014. 125f.

SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, 2007.

SCHNEIDER, Eduarda Maria; FUJII, Rosangela Araujo Xavier; CORAZZA, Maria Júlia. Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências. **Revista Pesquisa Qualitativa**, v. 5, n. 9, p. 569-584, 2017.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, p. 88-125, 2004.

\_\_\_\_\_. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 99-122, 2003.

\_\_\_\_\_; TARTARUGA, Iván G. Peyré. **Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural**. In: Jornadas de Intercambio y Discusión: el desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial, FLACSO, Buenos Aires, 2005.

SEGUINS, Leiliane de Jesus Melo. PEREIRA, Marilene Oliveira. SANTOS, Daniela Strasser. **Políticas públicas x desenvolvimento territorial**: a política contrária do PROINF usina de beneficiamento do leite no município de Vargem Grande/MA. ENGA, Mato Grosso do Sul. 2018.

SILVA, Jacira Brito. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: novas perspectivas para o desenvolvimento rural? O "Território Rural do Vale do Itapecuru" – MA.

SILVA, Jacira Brito; CASTRO, Edna Maria Ramos. **O Vale do Itapecuru na perspectiva da política de desenvolvimento territorial**, 2012. Disponível em [http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais\\_enga\\_2012/eixos/1226\\_1.pdf](http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1226_1.pdf). Acesso em 10-03-2024.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes.** 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO et al (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. (p. 77-116).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico.** Unesp, 2003.

TAVARES, Francinei Bentes; MEDEIROS, Monique. **Políticas públicas e participação social: uma análise voltada ao Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Baixo Tocantins (PA).** *Redes: Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 25, n. 4. 2020.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos avançados**, v. 15, p. 101-119, 2001.

**80GRAUS.** *Vargem Grande.* Teresina: 180graus, 2025. Disponível em: <https://180graus.com/vargem-grande/>. Acesso em: 13 out. 2025.

## **ANEXOS**

## ANEXO I – CARTA PELA RETOMADA DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL – SFDT/MDA, 2024

### Carta de Brasília pela Retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável

Os participantes do Seminário Nacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em Brasília entre 24 e 26 de abril de 2024, organizado pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA), com apoio das Superintendências Estaduais do MDA, da Rede Nacional de Colegiados Territoriais e de diversas organizações territoriais, vêm a público manifestar seu posicionamento político pela retomada imediata da política territorial pelo Governo Federal.

Em 2003, o MDA lançou uma política pública de desenvolvimento territorial inédita no País. O Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como **Territórios Rurais de Identidade**, representou um esforço institucional inovador no fomento de parcerias intermunicipais imbuídas na concepção de projetos compartilhados de desenvolvimento territorial sustentável e na mobilização de organizações sociais para atuar no monitoramento e implementação de políticas públicas. Entre 2003 e 2016, teve-se a constituição de 243 Territórios Rurais homologados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), que abrangeram 3.500 municípios (63%).

Inspirado nessa iniciativa, em 2008, o Governo Federal instituiu o Programa Territórios da Cidadania (PTC), desta vez com o objetivo de integrar e adensar nos territórios ações de diversos Ministérios. Em 2010, o PTC envolvia 22 Ministérios e órgãos públicos nas suas ações junto a 120 Territórios. A coordenação do PTC era do MDA, mas a Casa Civil cumpriu o papel de articulação interinstitucional dos entes federados. A ênfase do PTC recaiu sobre a integração de políticas públicas orientadas para a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios rurais, a partir da participação social e universalização de programas sociais.

Os processos democráticos de planejamento dos territórios colaboraram para a emergência de novas lideranças populares e a implementação de inúmeros projetos participativos e inovadores de desenvolvimento territorial sustentável. Não por acaso, após o advento do impeachment da Presidente Dilma de 2016, teve-se o desmonte de ambos os programas (Pronat e PTC). Esse desmonte não significou a desmobilização e desestruturação dos territórios rurais constituídos com apoio do MDA. Atores territoriais e alguns governos estaduais continuaram empreendendo iniciativas de desenvolvimento territorial sustentável, mesmo sem o suporte de políticas públicas federais.

A adoção do planejamento e implementação de políticas públicas de forma territorializadas por governos estaduais têm um significado político maior. O caso mais **emblemático é o da Bahia**, cuja política territorial serve, atualmente, de referência para outros estados e para o processo de retomada da estratégia de desenvolvimento territorial do Governo Lula. Outra

Recebido  
26/04/24  
Moses S. S. M. M.  
SFDT/MDA

Recebido  
Secretaria  
26/04/24  
56/PR  
1

demonstração de que o ideário do desenvolvimento territorial não foi desconstruído reside na constituição da **Rede Nacional de Colegiados Territoriais**. A Rede cumpriu um importante papel de resistência durante os dois últimos governos e tem sido uma força social proativa e colaborativa nas ações de retomada da política territorial.

Sabemos que a conjuntura política mudou profundamente em relação aos governos anteriores dos Presidentes Lula e Dilma. Os desafios atuais para reduzir as desigualdades sociais e fortalecer a participação social no monitoramento e implementação de políticas públicas precisam ser, mais do que nunca, priorizados. Para tanto, não é possível ignorar os inúmeros casos de territórios rurais ativos e criativos presentes em todas as macrorregiões do País. Inventariar, rearticular, aprender com seus erros e acertos e auxiliá-los a ampliar sua base de ação representa o eixo orientador para uma nova fase da política de desenvolvimento territorial sustentável.

A recriação, em 2023, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e da Secretaria de governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (MDA/SFDT) representa uma nova janela de oportunidades para qualificar e intensificar as políticas públicas voltadas para esse estilo de desenvolvimento. No entanto, a nova política de desenvolvimento territorial sustentável não pode se restringir à iniciativa de um Ministério e muito menos a um conjunto de ações interministeriais pontuais e desarticuladas.

A **construção de uma ação pública interministerial**, que tenha por base as aprendizagens acumuladas entre 2003 e 2016 e a sustentação política das redes de organizações territoriais identificadas como o projeto democrático do atual Governo Lula, não pode ser mais postergada e representa uma prioridade política já demandada em inúmeras oportunidades. Destacamos aqui os Seminários Estaduais sobre a retomada da política territorial, organizados entre o segundo semestre 2023 e o primeiro trimestre de 2024, os quais mobilizaram lideranças territoriais de todos os estados e da ampla maioria dos 243 territórios rurais.

**A experiência do MDA na constituição de territórios rurais e de seus respectivos Colegiados Territoriais representa uma ação estratégica no sentido de assegurar maior participação social na concepção e implementação de políticas públicas.** A capilaridade dessa política e o protagonismo dos atores territoriais ligados a movimentos sociais, sindicais, organizações não governamentais e atores públicos são centrais na construção de coalisões políticas a favor da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, participação política de mulheres e jovens rurais, assegurar a soberania alimentar e fortalecer laços e interações entre atores rurais e urbanos.

Nosso entendimento é que o enfoque territorial do desenvolvimento representa a principal estratégia para propiciar a participação social com educação popular, que assegure o monitoramento das políticas públicas do atual Governo, tanto em territórios interioranos quanto nos metropolitanos. O sucesso dessa ação depende de articulações de multiatores ligados a distintos órgãos





*Emitido em 04/03/2026*

**DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 224/2026 - DPARQ (11.14.68.07.05)**

**(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 04/03/2026 17:25)*

**CRISTIANE DE JESUS PEREIRA GASPAR**

*SECRETARIO III*

*866500*

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sis.sig.uema.br/documentos/> informando seu número:  
**224**, ano: **2026**, tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **04/03/2026** e o código de  
verificação: **9677b95929**

