

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

**ARIANE SILVA COSTA**

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO  
ITAPECURU- MA: AVANÇOS E DESAFIOS**

**SÃO LUÍS- MA  
2016**

**ARIANE SILVA COSTA**

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO  
ITAPECURU- MA: AVANÇOS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, em nível de Mestrado, para obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior

SÃO LUÍS- MA  
2016

Silva Costa, Ariane.

Uma análise da atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru-  
MA: avanços e desafios. / Ariane Silva Costa;

Orientador: José Sampaio de Mattos Junior.- São Luís, 2016.

128 f.: il; 30cm.

Dissertação (Mestrado- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Socioespacial e Regional) - Universidade Estadual do Maranhão.

1. Colegiado Territorial. 2. Desenvolvimento. 3. Vale do Itapecuru

**ARIANE SILVA COSTA**

**UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO  
ITAPECURU- MA: AVANÇOS E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Socioespacial e Regional da  
Universidade Estadual do Maranhão, em nível de Mestrado,  
para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Sampaio de Mattos Junior  
(Presidente)  
PPDSR-UEMA

---

Prof. Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol  
(1º examinador)  
FCT-UNESP

---

Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos  
(2º examinador)  
PPDSR-UEMA

**Este trabalho é dedicado com muito amor e carinho aos meus pais e a minha irmã.**

## **AGRADECIMENTOS**

A todos (as) que de alguma forma participaram desta longa caminhada e que foram muito importantes para a continuidade deste trabalho. Em especial, devo agradecer:

Aos membros do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA pelas informações prestadas, pela total atenção e receptividade.

Ao professor José Sampaio pelas sugestões, críticas e orientação. Meu muito obrigada!!

Aos meus queridos pais e minha irmã pelo apoio, amizade e incentivo constante. Amo vocês!!

Aos meus amigos (as) do Grupo de Estudo sobre Dinâmicas Territoriais –GEDITE, pelas ideias compartilhadas.

Ao corpo docente e à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional-PPDSR pelas orientações e sugestões fundamentais à produção desta pesquisa.

À CAPES pela bolsa de pesquisa.

## RESUMO

O campo brasileiro sempre foi marcado pela concentração fundiária, pela desigualdade social e por conflitos. Visto como o 'primo pobre' da cidade, com deficiências e sem grandes potencialidades econômicas. Desprovido de políticas de desenvolvimento que levassem em consideração suas particularidades e necessidades. A maioria das políticas de desenvolvimento propostas pelo Estado brasileiro tentavam minimizar os conflitos e pressões que cresciam no meio rural, ao mesmo tempo em que privilegiavam certos grupos sociais e setores. A partir da década de 90, com o processo de redemocratização e abertura política surgem novos olhares sobre o meio rural brasileiro como a adoção de uma perspectiva de desenvolvimento baseada em duas palavras-chave: enfoque territorial e gestão social que já haviam sido adotadas nas políticas de desenvolvimento dos países de economia capitalista avançada. Nesta perspectiva de desenvolvimento destacam-se: o protagonismo e a participação dos atores sociais, o território como unidade de referência e a erradicação da pobreza rural através da elaboração de projetos de desenvolvimento locais. Neste sentido, cabe destacarmos o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo Governo Federal, que propõe o alcance do desenvolvimento e a superação da pobreza rural levando em consideração o território como palco principal de atuação e os atores sociais como principais gestores desta política. Nele, a gestão social do território ficou a cargo de três instâncias principais, dentre elas está o Colegiado Territorial. Ele foi pensado como uma instância de gestão compartilhada entre representantes da sociedade civil e do poder público de um território para a execução da política de desenvolvimento territorial rural. A proposta governamental é de que através desta gestão compartilhada o desenvolvimento sustentável rural tão esperado seja alcançado. Desta forma, o presente trabalho visa analisar a atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru/MA no processo de gestão territorial para o alcance das articulações propostas pelo Programa Territórios da Cidadania. Para alcançar os resultados pretendidos, foi utilizada metodologia fundamentada em levantamento bibliográfico e documental; visitas à área objeto de estudo e às instituições que atuam nela; registros fotográficos; além da realização de entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas com 30 integrantes e ex-integrantes do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru e aplicação de questionários. Este trabalho procurou esclarecer a perspectiva que os agentes territoriais possuem em relação ao seu papel de atuação na política de desenvolvimento territorial. Os participantes mencionaram os principais entraves que impedem o avanço e o bom desempenho do Programa no Território Vale do Itapecuru- MA, como a pouca participação ou ausência do poder público no processo decisório, a dificuldade de comunicação dentro da instância, a falta de autonomia do Colegiado na efetivação dos projetos produtivos planejados por eles, dentre outros agravantes que contribuem para a desarticulação e desmotivação desses atores sociais. A partir destes pontos e contrapontos, questiona-se a funcionalidade desta política de desenvolvimento no Território do Vale do Itapecuru/MA considerando que ela é recente e que está em andamento.

**Palavras-chave:** Colegiado Territorial. Desenvolvimento. Vale do Itapecuru.

## ABSTRACT

The Brazilian countryside has always been marked by land concentration, social inequality and conflicts. Seen as the 'poor cousin' of the city, with disabilities and without great economic potentialities. Devoid of development policies that take into account their particularities and needs. Most of the development policies proposed by the Brazilian State attempted to minimize the conflicts and pressures that grew in rural areas, while at the same time privileging certain social groups and sectors. Since the 1990s, with the process of re-democratization and political openness, new perspectives on the Brazilian rural environment have emerged as the adoption of a development perspective based on two key words: territorial approach and social management that had already been adopted in the policies Countries of advanced capitalist economy. In this development perspective, the following stand out: the protagonism and participation of social actors, the territory as a reference unit and the eradication of rural poverty through the elaboration of local development projects. In this sense, we should highlight the Territory of Citizenship Program, launched in 2008 by the Federal Government, which proposes the achievement of development and the overcoming of rural poverty, taking into account the territory as the main stage of action and social actors as the main managers of this policy. In it, the social management of the territory was in charge of three main instances, among them is the Territorial Colegiado. It was intended as an instance of shared management between representatives of civil society and the public power of a territory for the implementation of rural territorial development policy. The government proposal is that through this shared management the long-awaited sustainable rural development is achieved. In this way, the present work aims to analyze the performance of the Territorial Collegiate of the Itapecuru Valley / MA in the process of territorial management to reach the articulations proposed by the Citizenship Territories Program. In order to achieve the desired results, a methodology based on a bibliographical and documentary survey was used; Visits to the study area and the institutions that work in it; Photographic records; As well as semi-structured interviews with open questions with 30 members and former members of the Territorial Collegiate of Vale do Itapecuru and questionnaires. This work sought to clarify the perspective that the territorial agents have in relation to their role of action in the territorial development policy. Participants mentioned the main obstacles that impede the progress and good performance of the Program in the Territory of Vale do Itapecuru- MA, such as the lack of participation or absence of the public power in the decision-making process, the difficulty of communication within the institution, the lack of autonomy of the Collegiate in the execution of the productive projects planned by them, among other aggravating factors that contribute to the disarticulation and demotivation of these social actors. From these points and counterpoints, the functionality of this development policy in the Territory of the Itapecuru Valley / MA is questioned considering it is recent and is in progress.

**Keywords:** Territorial Board. Development. Valley Itapecuru.

## LISTA DE SIGLAS

AGED- Agência Estadual de Defesa Agropecuária  
CIAT- Comissões de Implantação das Ações Territoriais  
CNDR- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CODETER- Colegiado de Desenvolvimento Territorial  
CONDRAF- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONSAD- Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
COODESU-Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável  
COOSPAT- Cooperativa de Serviços, Pesquisa e Assessoria Técnica  
GARA- Grupo de Articulação da Política Agrícola para a Reforma Agrária  
GEDITE-Grupo de Estudos em Dinâmica Territorial  
GERA- Grupo de Execução da Política Agrícola para a Reforma Agrária  
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IICA- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
IMESC- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos  
INCRA-Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
LABEX-Laboratório de Extensão Rural  
LEADER- Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural  
MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS- Ministério do Desenvolvimento Social  
NEAD- Núcleo de Estudos Agrários  
PNCF-Programa Nacional de Crédito Fundiário  
PNRA- Plano Nacional de Reforma Agrária  
PPA-Plano Plurianual  
PPIGRE -Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia  
PROINF- Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais  
PRONAF-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAT- Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais  
PTC-Programa Territórios da Cidadania  
PTDRS- Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável  
SDT- Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SGE-Sistema de Gestão Estratégica  
STTR- Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
UEMA- Universidade Estadual do Maranhão

## LISTA DE FIGURAS

1-Localização geográfica do Vale do Itapecuru- MA.....	16
2- Características do território adotado pelo MDA.....	31
3- Ciclo da Gestão Social.....	36
4-Brasil- Territórios da Cidadania – 2008.....	49
5- Os 120 Territórios da Cidadania.....	50
6- Critérios utilizados para selecionar um Território da Cidadania.....	51
7-Relação entre as instâncias de gestão do Territórios da Cidadania.....	52
8-Representação esquemática da estrutura dos Colegiados Territoriais.....	89
9- Estrutura do PTDRS.....	94

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>1-</b> Capacidade de decisão dos membros do Colegiado.....	79
<b>2-</b> Problemas que prejudicam o desempenho do Colegiado.....	80
<b>3-</b> Seleção e eleição dos membros do Colegiado.....	82
<b>4-</b> Capacitação dos membros do Colegiado.....	84
<b>5-</b> Papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial.....	84
<b>6-</b> Mecanismos utilizados para a tomada de decisões no Colegiado.....	85
<b>7-</b> Ações desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial.....	86
<b>8-</b> Papel desempenhado pelo Colegiado Territorial na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável.....	99

## LISTA DE FOTOS

1-Escuta territorial em Itapecuru. 2015.....	75
2-Reunião do Colegiado Territorial na I Oficina de Gestão do PTDRS.....	100
3- Casa do Mel em Anajatuba.....	111
4-Centro de Referência da Agricultura Familiar-CRAF em Itapecuru Mirim.....	113
5- Fábrica de Sabonete de babaçu no município de Itapecuru Mirim- MA.....	114

## LISTA DE QUADROS

1-Número de representantes entrevistados do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA.....	22
2-Ano de instalação e Microrregião pertencente dos municípios do Vale do Itapecuru- MA.....	55
3-População, área e densidade demográfica dos municípios do Vale do Itapecuru- MA.....	56
4-População Urbana no Território Vale do Itapecuru- MA.....	57
5-População rural no Território Vale do Itapecuru- MA.....	57
6-Indicadores de habitação no Território Vale do Itapecuru- MA.....	58
7-IDH Médio e por Componente no Território Vale do Itapecuru- MA.....	59
8-Longevidade, mortalidade e fecundidade no Território Vale do Itapecuru- MA...	60
9-Estrutura Etária no Território Vale do Itapecuru- MA.....	61
10-Fluxo escolar por faixa etária no Território Vale do Itapecuru- MA.....	62
11-População adulta (25 anos ou mais) no Território Vale do Itapecuru- MA.....	63
12-Expectativa dos anos de estudo no Território Vale do Itapecuru- MA.....	64
13-Renda, pobreza e desigualdade no Território Vale do Itapecuru- MA.....	65
14-Comparativo do PIB Total no Território- 2012.....	66
15-Total de Assentamentos criados no Território 2004/2009.....	67
16-Comunidades Quilombolas tituladas no Vale do Itapecuru.....	67
17-PRONAT- Colegiados territoriais consolidados.....	72
18-PRONAT- recursos aplicados em apoio à gestão social.....	72
19-Composição do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru.....	78
20-Atribuições do Núcleo Dirigente dentro do Colegiado Territorial.....	90
21-Atribuições do Núcleo Técnico dentro do Colegiado Territorial.....	91
22-Atribuições das Câmaras Temáticas dentro do Colegiado Territorial.....	92
23-Atribuições da Plenária dentro do Colegiado Territorial.....	93
24-Dimensão econômica.....	95
25-Dimensão ambiental.....	96
26-Dimensão social.....	96
27-Dimensão Político Institucional.....	97
28-Demandas do PROINF.....	105
29-Projetos e ações autorizadas pelo MDA.....	107

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
Problematizando a pesquisa.....	13
Procedimentos metodológicos.....	19
<b>CAPÍTULO 1- UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL PARA O BRASIL: SEUS PRECEDENTES E SUAS IMPLICAÇÕES</b> .....	24
1.1 Uma proposta de desenvolvimento territorial rural para o Brasil: a incorporação dos conceitos de desenvolvimento e território pelo MDA.....	25
1.2 Gestão social e participação política- a concepção de gestão social e participação na Política de Desenvolvimento Territorial.....	33
<b>CAPÍTULO 2- O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: ANTECEDENTES E DIRETRIZES</b> .....	42
2.1 O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) e os antecedentes do Programa Territórios da Cidadania (PTC).....	43
2.2 O programa Territórios da Cidadania no Brasil- As diretrizes do programa de desenvolvimento territorial.....	46
2.3 O Território da Cidadania do Vale do Itapecuru- MA: caracterização do Território.....	53
<b>CAPÍTULO 3- OS AVANÇOS E DESAFIOS NA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: O CASO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO ITAPECURU-MA</b> .....	68
3.1 Formação e histórico do Colegiado Territorial.....	69
3.2 Composição do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA.....	75
3.2.1 Estrutura e atribuições do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA.....	87
3.3 A consolidação dos PTDRS, elaboração e avaliação de projetos.....	94
<b>CAPÍTULO 4- “RESULTADOS PALPÁVEIS”: OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NO TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU-MA</b> .....	101
4.1 Proinfs- os “resultados palpáveis” da proposta de desenvolvimento territorial.....	102
4.2 Os Proinfs no Território Vale do Itapecuru-MA.....	106
<b>CONCLUSÃO</b> .....	116
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	122
<b>APÊNDICE</b> .....	126
<b>ANEXOS</b> .....	128

## INTRODUÇÃO

### **Problematizando a pesquisa**

Marques (2004) afirma que é a extrema desigualdade na distribuição de terras no Brasil e a intensa exploração que marcam as relações de trabalho dominantes no campo, responsáveis pela permanência e atualidade da questão agrária. Para Fernandes (2004), a questão agrária está presente no nosso cotidiano há séculos, em cada estado brasileiro ela se manifesta, principalmente, nas ocupações e nos acampamentos, nas estradas e nas praças.

Deve-se destacar que as políticas públicas brasileiras direcionadas ao campo nas últimas décadas mostraram-se insuficientes em gerar o desenvolvimento rural. Trata-se de políticas centralizadas que privilegiavam os médios e grandes proprietários rurais. Outros segmentos que formam o meio rural, como pequenos agricultores, encontravam-se distantes das decisões que envolviam as políticas de desenvolvimento rural.

Segundo Hespanhol (2010), é em meados dos anos 1990 que as políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro passam por mudanças, tanto em termos de concepção, como de normatização e operacionalização onde há a adoção de uma perspectiva mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio do enfoque territorial e do estímulo à participação representativa dos produtores rurais e de suas formas de organização coletivas.

Essa perspectiva de integração dos espaços rurais e de maior participação da sociedade civil no planejamento das políticas de desenvolvimento rural teve como marco inicial a implantação do programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) na União Europeia nos anos de 1990. Este foi considerado um programa de desenvolvimento inovador por considerar as particularidades locais das regiões selecionadas e por adotar o enfoque territorial (HESPANHOL, 2010).

É neste cenário que ganham destaque iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil, especialmente ONGs e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e cresce a importância das esferas intranacionais do poder público, notadamente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil (SCHNEIDER, 2004).

Contudo, para acionar e tornar efetivas as relações do Estado central com estes organismos locais, tornou-se necessário forjar uma nova unidade de referência, que passou a

ser o território e, conseqüentemente, as ações de intervenção decorrentes deste deslocamento passaram a se denominar desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2003, apud: HESPANHOL, 2010). O território, nessa perspectiva, passa a se constituir como uma unidade de referência, ou seja, um nível de operação e agregação visto como adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas (SCHNEIDER, 2003, apud: HESPANHOL, 2010).

Sob esta ótica, foi lançado em 2008 no Brasil pelo Governo Federal, o Programa Territórios da Cidadania cujo principal objetivo é a superação da pobreza e a geração de trabalho e renda por meio da inclusão produtiva dos mais pobres, a integração das políticas públicas em um marco de planejamento territorial, ampliação dos mecanismos de participação social e a universalização da oferta de programas de cidadania, ou seja, de reconhecimento e garantia de direitos (ECHEVERRI, 2010).

Para a gestão e desenvolvimento do Programa foi proposto pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) pertencente ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a criação de três estruturas institucionais: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê Gestor Estadual e o Colegiado Territorial. Esta última merece destaque por se tratar de uma instância de gestão de um Território que deve ser formada paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público em que a partir de um trabalho conjunto exerce um controle social da ação pública, assim também, articulam a demanda com a oferta de políticas e mobilizam processos sociais (ECHEVERRI, 2010).

No cenário atual, há um apontamento ao crescimento de experiências participativas e de representação coletiva como é o caso dos Colegiados Territoriais. Esta instância é considerada por muitos estudiosos um avanço e um marco nas políticas de desenvolvimento territorial por oportunizar o protagonismo de representantes sociais, antes excluídos das tomadas de decisões fundamentais ao desenvolvimento de seu território.

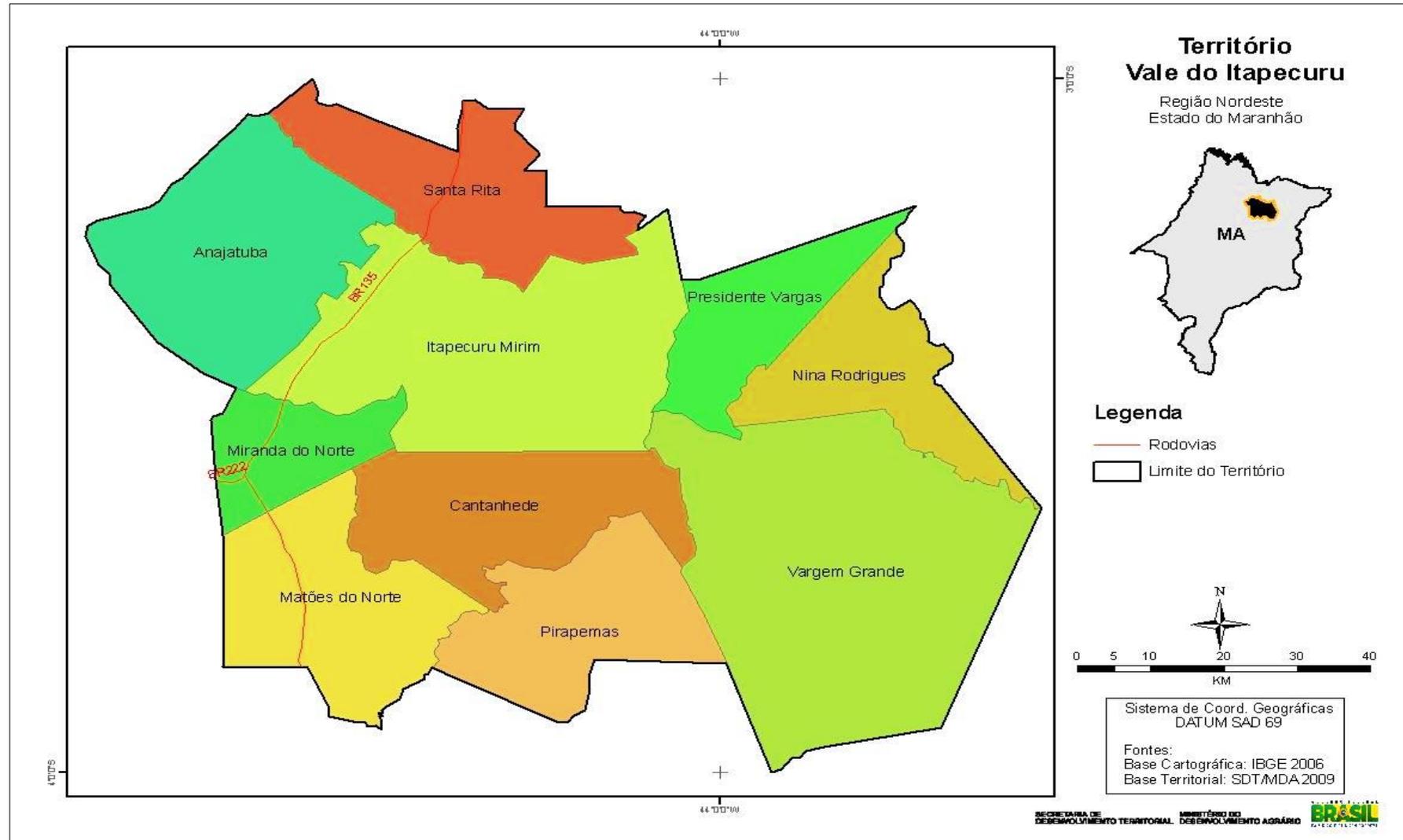
Para Leite (2010), algumas experiências de discussão e de deliberação pública vêm sendo construídas a partir da constatação da necessidade da existência de espaços públicos, onde estas múltiplas minorias se manifestem e sejam ouvidas, como as conferências temáticas, os conselhos e fóruns de políticas públicas, potencializando, de fato, a democratização do poder e universalização de direitos. Isso se consolida no reconhecimento das pluralidades e no respeito às diferenças, assim como nas diversas dimensões da cidadania, apresentando uma oportunidade cada vez maior de aproximar atores sociais diversos e potencializando a radicalização dos direitos democráticos.

Desta forma, considerando a adoção de instâncias representativas das políticas de desenvolvimento rural e da perspectiva territorial nos últimos anos torna-se importante a análise e discussão sobre a atuação do Colegiado Territorial e seus reflexos na gestão territorial. Assim também conhecer a estruturação e formação do Colegiado Territorial, compreender como ele atua, analisar se ele tem desempenhado o papel de uma instância que permite o protagonismo dos representantes sociais e se consegue ser um instrumento de efetivação da política de desenvolvimento territorial proposta pelo governo federal e, mais precisamente pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial/ Ministério do Desenvolvimento Agrário.

No que se refere a esta proposta de estudo abordar-se-á, especificadamente, a atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA. O Vale do Itapecuru se enquadra dentro dos critérios de seleção dos Territórios da Cidadania por, entre outros fatores, apresentar municípios com baixo dinamismo econômico, menor IDH, concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária e de populações quilombolas. Também foi um dos primeiros Territórios do Maranhão a ser formado. Desta forma, esta instância de gestão da política de desenvolvimento territorial apresenta aproximadamente dez anos de atuação neste Território.

Neste sentido, tem-se como escopo da pesquisa o Território Vale do Itapecuru (Figura 1). Este Território é formado por dez municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande. Está localizado na Mesorregião Norte do Maranhão, abrangendo uma área total de aproximadamente 8.932 km<sup>2</sup> e possui um dos povoamentos mais antigos do estado. Com população rural correspondente a 48%, 16.865 agricultores familiares, 6.130 famílias assentadas e 54 comunidades quilombolas. Seu IDH corresponde a 0,57 (SIT/MDA, 2013).

Figura 1- Localização do Território da Cidadania Vale do Itapecuru- MA.



Fonte: Sistema de Informações Territoriais. 2012.

O presente trabalho debate a seguinte questão: **A atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru como instância de gestão da política de desenvolvimento territorial rural trouxe mudanças efetivas ao Território?**

O trabalho propõe a discussão de três hipóteses, relacionadas à atuação, à representatividade e à gestão de organizações da sociedade civil e do poder público no Colegiado Territorial. As hipóteses construídas em torno da pergunta norteadora são:

- O Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA representa de forma democrática e amplamente participativa os reais interesses deste Território?
- A Sociedade Civil representada no Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru tem papel de protagonista na efetivação desta política de desenvolvimento territorial?
- A ação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA trouxe mudanças significativas quanto ao desenvolvimento rural para o Território?

O objetivo central desta dissertação foi a análise da experiência do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru como uma aplicabilidade da política de desenvolvimento territorial e suas implicações teóricas do modelo de gestão e participação previstos nessa política governamental.

Ademais temos os seguintes objetivos específicos:

- Abordar a estruturação e formação do Colegiado Territorial como desdobramento da política de desenvolvimento territorial federal;
- Identificar as propostas estruturadas pelo Colegiado Territorial e suas efetivações;
- Analisar os fundamentos teórico-práticos da política Colegiado Territorial proposta pelo governo federal.

Esta pesquisa teve início a partir de dois projetos de iniciação científica executados entre os anos de 2011 e 2013 desenvolvida na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) com o fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No primeiro ano de pesquisa, o projeto tinha como título: **“Uma análise da atuação do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA para definição dos eixos estruturantes do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”** cujo principal objetivo foi compreender de que forma o Colegiado do Vale do Itapecuru atua como uma instância representativa do Território, elaborando e executando as propostas que deverão nortear a política de desenvolvimento através de Planos Territoriais. No segundo ano, houve a continuidade da pesquisa com o título: **“Uma análise da atuação do Colegiado Territorial**

**do Vale do Itapecuru- MA para implantação dos projetos produtivos”** a proposta foi analisar se o Colegiado tem conseguido efetivar os projetos propostos e elaborados nos Planos Territoriais.

Para este trabalho dissertativo foram utilizados os dados e os referenciais teóricos dos dois projetos de iniciação científica como ponto de partida para uma pesquisa mais ampla sobre a atuação do Colegiado Territorial no Vale do Itapecuru/MA e a perspectiva de desenvolvimento territorial adotada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Portanto, desde 2011 acompanhamos o andamento da gestão do Colegiado Territorial no Vale do Itapecuru através das oficinas territoriais realizadas em diversos municípios do Território, nas reuniões com as entidades governamentais como a Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com as instituições que prestaram assistência técnica ao Território como a Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável (COODESU) e a Cooperativa de Serviços, Pesquisa e Assessoria Técnica (COOSPAT), na realização de entrevistas semiestruturadas e nos registros fotográficos.

Neste período de acompanhamento das atividades do Colegiado foi possível participar das diversas fases pelas quais a entidade passou como: a fase de gestão e qualificação dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável conhecidos como PTDRS, o término do contrato dos articuladores estaduais e das cooperativas de assistência técnica bem como sua substituição, a rotatividade dos membros do colegiado, principalmente dos representantes do poder público, os entraves para a execução e conclusão dos projetos produtivos, a implantação de outros projetos, a reestruturação das atividades após um período de descontinuidade com a convocação de novos membros e a redefinição das metas, a inserção de um projeto de parceria entre a universidade e o Colegiado entre outros acontecimentos que permitiram a construção deste trabalho.

Essas mudanças acompanhadas ao longo desses quatro anos de pesquisa que começam com os projetos de Iniciação Científica e continuam com este trabalho dissertativo mostram que a gestão territorial é um processo dinâmico, sujeito a mudanças e transições pois afinal, é formado por relações sociais, políticas e antes de tudo, por relações humanas. Desta forma, a continuidade ou a descontinuidade das ações do Colegiado no Vale do Itapecuru podem ser considerados aspectos inerentes ao processo de gestão da política de desenvolvimento territorial.

Desta forma, esta dissertação está organizada em quatro capítulos além desta introdução. No primeiro capítulo fazemos uma discussão sobre os conceitos fundamentais que norteiam a política territorial como desenvolvimento, território e gestão social, além de

apresentarmos um breve panorama sobre a implantação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

No segundo capítulo, apresentamos o Programa Territórios da Cidadania destacando a formulação e implementação deste programa e suas diretrizes. Nele também, há a apresentação do Território Vale do Itapecuru com dados estatísticos referentes as suas características socioeconômicas.

No terceiro capítulo, analisamos a formação e a composição do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru e fazemos uma análise da atuação desta entidade na elaboração e avaliação dos projetos de desenvolvimento do Território. Para realizar esta análise, apresentamos a percepção dos membros do Colegiado entrevistados sobre o aspecto territorial e a participação política.

No quarto capítulo, destacamos três Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) implantados no Território Vale do Itapecuru como exemplos de análise. Estes projetos embora tenham sido planejados e executados com objetivos em comum que são, dentre eles, gerar renda e emprego para o território tiveram resultados finais bem diferentes. Por isso, foram utilizados como exemplo para analisarmos a atuação do Colegiado do Vale do Itapecuru no planejamento, na elaboração e na execução dos projetos territoriais entendidos como “resultados palpáveis” da política territorial.

Por fim, foram encadeadas algumas ideias-síntese para a conclusão da pesquisa em que abordamos o tema desenvolvimento territorial a partir da análise feita com as entrevistas dos membros do Colegiado e com a atual situação dos projetos de infraestrutura.

### **Procedimentos Metodológicos**

Para consecução dos objetivos da pesquisa foi necessário obedecer algumas etapas na construção de sua base metodológica, como já mencionado anteriormente, temos acompanhado as atividades do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru desde o ano de 2011 e, portanto, parte destas etapas metodológicas foram realizadas em períodos diferentes como os registros fotográficos das reuniões e projetos e a realização de entrevista semiestruturada. Este aspecto não invalida os resultados desta pesquisa, ao contrário, pois nos possibilita realizarmos uma análise mais detalhada das ações e demandas realizadas pelo Colegiado ao longo de um período, permitindo que sejam extraídos mais dados e que sejam feitas comparações.

Trata-se de um estudo de caso, cuja pesquisa empírica tem como recorte o Território Vale do Itapecuru no Maranhão e o Colegiado Territorial desta localidade, objeto de estudo da pesquisa. Quanto aos seus objetivos foi descritiva, utilizando como procedimentos de coletas de dados e informações a realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários.

De acordo com o exposto para se alcançar os objetivos propostos, durante o período da pesquisa, foram realizadas as seguintes etapas: revisão da literatura; entrevistas semiestruturadas, aplicação de questionários e análise de documentos.

### **Revisão da literatura**

Primeiramente foi realizada a pesquisa bibliográfica sobre o tema proposto. A leitura de autores que estudam o campo e suas problemáticas contribuiu para o embasamento teórico na construção e desenvolvimento da pesquisa sobre a formação e atuação do Colegiado Territorial no Vale do Itapecuru- MA.

Foi efetuada revisão da bibliografia sobre os papéis da sociedade civil e do poder público na gestão social utilizando como referências autores como Maia (2005), Tenório (2008) e Lopes (2012). Para entender as origens das políticas de desenvolvimento para o meio rural implantadas no Brasil utilizamos como referenciais autores que discutem a lógica do desenvolvimento como Navarro (2001), Veiga (2001) e Gómez (2006). Beduschi & Abramovay (2004), Guanzirolli (2006) e Hespanhol (2010). Para compreendermos o processo de organização do espaço rural maranhense utilizamos autores como Gistelinck (1998), Azar (2011) e Santos (s/d).

Essas referências com suas distintas áreas de conhecimento e concepções teóricas são complementadas com outras referências presentes neste trabalho e contribuíram significativamente para a compreensão do processo histórico de concepção e implantação da política de desenvolvimento territorial rural no Maranhão.

### **Entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionários**

Os trabalhos de campo na área objeto de estudo foram realizadas de forma periódica para a observação, assim como as entrevistas e os registros fotográficos utilizados para análise posterior das atividades exercidas pelo Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA.

A execução dos trabalhos de campo ocorreu no período de 2011 a 2015 e refere-se à nossa participação nas oficinas de qualificação do PTDRS, oficinas de planejamento e alinhamento de ações, nos encontros da Rede Estadual de Colegiados Territoriais, nas escutas territoriais, às visitas as entidades governamentais como a Agência Estadual de Defesa Agropecuária (AGED), Delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário localizada na cidade de São Luís- MA, às entidades que prestaram assistência técnica ao Território como a Cooperativa de Serviços, Pesquisa e Assessoria Técnica (COOSPAT) e a Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável (COODESU), às entidades não governamentais como os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), as Secretarias de Agricultura dos municípios do Vale do Itapecuru e aos projetos de infraestrutura implantados no Território.

Para se conhecer a estrutura atual do Colegiado foram realizadas entrevistas semiestruturadas com perguntas abertas com os membros do Colegiado para que a partir da opinião e da avaliação dos sujeitos pesquisados fosse possível compreender que perspectivas estes atores sociais possuem em relação à entidade de gestão e da própria política de desenvolvimento da qual fazem parte.

Participaram da entrevista 30 membros e ex-membros do atual Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru, entre os meses de fevereiro a abril de 2013, em períodos e locais diferentes de acordo com a disponibilidade dos entrevistados. Foram entrevistados também, em momentos distintos, a articuladora estadual, um representante da Delegacia Estadual do Ministério do Desenvolvimento Agrário e um representante da Cooperativa que prestava assistência técnica ao Território- COOSPAT.

Foi necessário percorrer os 10 municípios para encontrar representantes da sociedade civil e do poder público a fim de se averiguar o grau de representatividade de cada município no Território. O contato inicial com a grande maioria se deu por telefone quando foram agendadas as datas para a realização das entrevistas. Anteriormente, durante a participação nas oficinas de gestão no ano de 2012, foi possível estabelecer contato com alguns representantes e realizar entrevistas informais.

No Território, foram visitadas prefeituras, associações de moradores, associações de trabalhadores (as) rurais, secretarias de agricultura e os projetos produtivos propostos pelo Colegiado para que se obtivesse o maior número de informações possíveis sobre os atuais gestores e o seu interesse na participação do Colegiado Territorial. O Quadro 1 mostra a quantidade dos representantes do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru entrevistados e seus respectivos municípios.

Quadro 1: Número de representantes entrevistados do Colegiado Territorial

<b>REPRESENTANTES ENTREVISTADOS DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO ITAPECURU- MA</b>		
<b>MUNICÍPIO REPRESENTANTE</b>	<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>PODER PÚBLICO</b>
<b>Anajatuba</b>	1	1
<b>Cantanhede</b>	2	2
<b>Itapecuru Mirim</b>	2	2
<b>Matões do Norte</b>	2	1
<b>Miranda do Norte</b>	2	1
<b>Nina Rodrigues</b>	1	2
<b>Pirapemas</b>	2	1
<b>Presidente Vargas</b>	1	0
<b>Santa Rita</b>	2	0
<b>Vargem Grande</b>	2	3
<b>TOTAL</b>	17	13

Fonte: Costa, Ariane Silva. 2013.

Conforme o Quadro 1 percebe-se que o maior número de entrevistados foi de representantes da sociedade civil o que corresponde à realidade na representatividade do Território formado em sua maior parte pela sociedade civil. Os representantes da sociedade civil entrevistados pertenciam a associações de moradores, sindicatos de trabalhadores (as) rurais, associações de quebradeiras de coco e agricultores familiares. Os entrevistados do poder público eram secretários de agricultura, técnicos agrícolas, vereadores, assistentes sociais, representantes das secretarias de idosos e um vice-prefeito.

A aplicação de questionários foi realizada a partir de um trabalho conjunto com dois grupos de pesquisa da Universidade Estadual do Maranhão que possuem trabalhos de pesquisa e extensão no Território Vale do Itapecuru, o Grupo de Estudos em Dinâmica Territorial (GEDITE) e o Laboratório de Extensão Rural (LABEX). Com o objetivo de identificar as características que formam o Território Vale do Itapecuru e o perfil dos membros do Colegiado Territorial e de suas ações foram aplicados 56 questionários nos dez municípios que formam o Território.

Os questionários aplicados fazem parte do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da SDT e são utilizados como instrumentos para coleta de dados dos indicadores de

desenvolvimento. São ao todo, seis questionários elaborados e divididos em: Capacidades Institucionais, Identidade Territorial, Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais, Índices de Condições de Vida, Avaliação de projetos de investimento e Monitoramento de projetos.

Foram aplicados dois tipos de questionários (Em anexo): Questionário 1- Acompanhamento da Gestão dos Colegiados Territoriais (28) e Questionário 2- Capacidades Institucionais (28). O Questionário 1 foi elaborado para os representantes do Colegiado de cada município responderem equivalendo a 4 entrevistados por município, com dois representantes da sociedade civil e dois representantes do poder público totalizando 40 entrevistados; entretanto, responderam a este questionário 28 membros. Este questionário apresenta 19 perguntas objetivas e subjetivas referentes a composição, função, estrutura e formação do Colegiado no Vale do Itapecuru. O Questionário 2 foi destinado aos representantes da sociedade civil, do poder público municipal e a representantes de um conselho municipal como um conselho de saúde ou tutelar; responderam a este questionário 28 pessoas. Com 20 perguntas objetivas e subjetivas referentes ao papel das estruturas institucionais nos municípios que formam o Território.

A aplicação destes questionários foi de suma importância para o desenvolvimento desta pesquisa pois a partir dos dados extraídos deles foi possível conhecer com mais detalhes o perfil e as características da gestão do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru.

### **Análise de documentos**

A pesquisa documental é uma fonte de informações complementar, auxiliando no melhor entendimento dos dados e corroborando evidências coletadas por outras técnicas e fontes (SÁSILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). Desta forma, foram retiradas informações de documentos como os Regulamentos de funcionamento do Colegiado, as atas de reuniões do Colegiado do Território e os materiais elaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário com informações sobre a política de desenvolvimento territorial e sobre o perfil socioeconômico do Território como o “Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica do Território Rural do Vale do Itapecuru.”

O próximo capítulo apresentará conceitos fundamentais como gestão social e desenvolvimento, além de ser feita uma abordagem sobre questões que permitem a compreensão das estruturas que fundamentam o Programa Territórios da Cidadania como a discussão sobre a implantação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.



**PRIMEIRO CAPÍTULO**

**UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL  
PARA O BRASIL: SEUS PRECEDENTES E SUAS IMPLICAÇÕES**

## **CAPÍTULO 1- UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL PARA O BRASIL: SEUS PRECEDENTES E SUAS IMPLICAÇÕES**

### **1.1 Uma Proposta de Desenvolvimento Territorial Rural para o Brasil: a incorporação dos conceitos de desenvolvimento e território pelo MDA**

A partir dos anos setenta do século XX, os países de economia capitalista avançada passam por um processo de transformação na relação campo-cidade. Com a taxa de urbanização estagnada, com os problemas advindos do período pós-guerra como o esgotamento do modelo econômico, com a diminuição da distância entre o campo e a cidade como a paridade econômica e social entre a agricultura e outros setores houve a necessidade de estimular discussões, análises e resoluções para este novo cenário (FAVARETO, 2010).

Neste momento, a relação campo-cidade já não é mais a mesma, onde o espaço rural passa a ser visto com novos olhares. Essas mudanças foram percebidas pelos planejadores de políticas e geraram muitas reformas e debates. As especificidades locais passaram a ser definitivas para a elaboração de políticas e não mais considerando somente atividades setoriais como a agricultura, conforme afirma Hespanhol (2010):

Nesse contexto, houve o próprio questionamento da ideia de unilinearidade do processo de desenvolvimento. Se antes as diferenças regionais eram apreendidas como negativas, devendo ser eliminadas, na atualidade, essas diferenças passaram a ser reconhecidas como características positivas a serem preservadas e valorizadas (HESPANHOL, 2010, p. 125).

No Brasil, segundo Specht (2007), o desenvolvimento, como meta de planejamento de Estado brasileiro, teve início no governo de Getúlio Vargas, na década de trinta, estendendo-se até a década de oitenta com o Regime Militar. O desenvolvimento rural neste período poderia ser alcançado através do aumento da produção e produtividade que proporcionariam aumento na renda familiar e conseqüentemente proporcionariam a melhoria do bem-estar da população rural. O desenvolvimento e o desenvolvimento rural, em particular, tinham perspectivas bem otimistas (FAVARETO, 2010).

Com o início dos anos 80 ganha força a perspectiva neoliberal juntamente com o enfraquecimento do Estado no direcionamento de suas políticas. Após esse período de inércia, o tema ressurge numa fase mais recente trazendo uma outra percepção, agora entendida com a impossibilidade do desenvolvimento e sua materialização. É um momento de inquietude social

e política, de incertezas e riscos que proporciona o interesse por novos debates como a (im) possibilidade do desenvolvimento (GÓMEZ, 2006). Conforme afirma SPECHT (2010):

No fim da década de 1970 há um visível esgotamento do Estado centralizador, principalmente nos anos 1980, onde a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe um processo de abertura política, de menor influência do papel do Estado e de descentralização. A descentralização do Estado se solidifica a partir da década de 1990 trazendo políticas socioeconômicas com base no modelo neoliberal (SPECHT, 2007, p.30).

O Estado vê-se obrigado a aumentar seu grau de governabilidade e a descentralizar a gestão das políticas públicas. A descentralização administrativa do Estado permitiu a participação representativa da sociedade por meio de conselhos municipais e buscou fortalecer a atuação das associações e sindicatos. Destaca-se neste momento, a diminuição do poder estatal sobre a gestão do território e o fortalecimento da participação da sociedade civil na tomada das decisões (HESPANHOL, 2010).

A perspectiva de desenvolvimento territorial é considerada recente no Brasil, isso porque até a década de 80 o planejamento do Estado era feito em âmbito regional e com a adoção de políticas setoriais, especialmente agrícolas que privilegiavam os grandes produtores rurais. Essas políticas eram decididas por grupos econômicos dominantes sem qualquer participação de outros segmentos que compõem o espaço rural, como pequenos agricultores e trabalhadores rurais (HESPANHOL, 2010).

Em meados dos anos 1990 e no decorrer dos anos 2000 percebe-se:

[...] uma perspectiva mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio do enfoque territorial e do estímulo à participação representativa dos produtores rurais e de suas formas de organização coletivas (HESPANHOL, 2010, p. 131).

A perspectiva de desenvolvimento territorial rural adotada no Brasil foi recriada por aqui a partir do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (LEADER) criado em 1991 na União Europeia. O LEADER foi considerado um marco na implantação de programas territoriais de desenvolvimento rural, pois sua inovação está no fato de considerar as especificidades da região estudada adotando o chamado enfoque territorial. O espaço rural já não é mais visto como sinônimo de agricultura é marcado por sua heterogeneidade e pela superação da dicotomia entre o rural e o urbano.

No programa LEADER o desenvolvimento territorial deve ser alcançado a partir do planejamento e da execução de projetos de maneira que haja a articulação territorial e o chamado enfoque participativo. Logo, com o auxílio de instituições como o Banco Mundial e

o Banco Interamericano de Desenvolvimento este programa pode ser adotado por países periféricos com o intuito de:

[...] redução da pobreza, o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais e urbanos por meio da perspectiva territorial, sem considerar, entretanto, as particularidades que caracterizam esses países (HESPANHOL, 2010, p.127).

A noção de desenvolvimento local é incorporada nas políticas públicas brasileiras, trata-se, portanto, do rural de possibilidades, do novo desenvolvimento cujos aspectos como participação, os recursos endógenos e a identidade territorial poderão fazer dele um espaço produtivo. O desenvolvimento é apresentado com uma nova ‘roupagem’ e a ele é agregado diferentes adjetivos como, endógeno, exógeno, sustentável, local, territorial, entre outros. (SPECHT 2007). Sob esta vertente, destaca-se o desenvolvimento territorial, segundo Boisier (1996 a), formado por seis elementos básicos: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno.

Schneider (2004) destaca como elementos-chave para o desenvolvimento rural: a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade.

Para Veiga (2001), o desenvolvimento dos territórios rurais aparece ligado às ideias de valorização e fortalecimento da agricultura familiar, à diversificação das economias dos territórios, ao estímulo do empreendedorismo local e auxílio do Estado na formação de arranjos institucionais locais. Já para Navarro (2001), estaria relacionada com as inquietações sociais, típicas da época atual, em que mais do que haver clareza sobre seu significado e características, o que existe é uma incógnita em relação à sua própria possibilidade (SCHNEIDER, 2004).

A concepção de Veiga (2001) parece estar mais próxima do conceito utilizado pela SDT/MDA (2003) que defende um desenvolvimento rural:

[...] concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados (MDA, 2003<sup>a</sup>, p.4).

É neste ponto que Gómez (2006) critica a estratégia governamental por três motivos: a) por ser um instrumento eficaz de controle social que ganha o status de verdade incontestada, através de uma propaganda insistente e efetiva; b) por fortalecer os princípios econômicos, sociais, políticos e culturais da sociedade capitalista, consolidando-a como única opção possível de articulação social; c) por ser funcional à reprodução e acumulação desigual do capital e, em

nenhum caso, por melhorar a situação econômica ou o bem-estar social da maioria da população.

Para este autor, o desenvolvimento territorial rural é apresentado sobre um discurso de novidade que para ele de novo não tem nada, pois nestes 10 anos de desenvolvimento local/territorial houve mais continuidades do que rupturas gerando um círculo vicioso que até hoje não foi resolvido: pobreza rural → implementação de políticas de desenvolvimento de base mercantil → aumento da concorrência → aumento das desigualdades → mais pobreza rural (GÓMEZ, 2006).

Gómez (2006) afirma ainda que há um paradoxo na estratégia de desenvolvimento territorial visto que, enquanto a análise dos problemas é profunda com críticas aos enfoques anteriormente adotados, na hora de se oferecer soluções, não consegue ir além da lógica capitalista. Conforme declara:

Apesar das mensagens de mudança, não se produz, em momento nenhum, um questionamento do que significa o desenvolvimento, esse mesmo que acumula mais de cinco décadas de fracassos, nem, por outra parte, se aprofunda o que significa o 'territorial' da denominação, para além de um recurso a mais que tem que ser valorizado como fator de concorrência (Gómez, 2006, p.209).

O conceito de desenvolvimento pode ser apreendido e defendido de várias formas dependendo dos interesses e intenções que desejam ser alcançados. Dentre elas, está o desenvolvimento utilizado como estratégia de legitimação do capitalismo em que este é utilizado, ao mesmo tempo, como reprodutor do capital e para o controle social. Servindo assim, de acordo com Gómez (2006), para concertar os transtornos temporais provocados pela dinâmica natural do sistema, permitindo que os pobres (subdesenvolvidos) possam desfrutar, num futuro próximo, das benesses que os ricos (desenvolvidos) já desfrutam. Dessa maneira, as políticas de desenvolvimento seriam a preocupação e a consciência do sistema, saindo em ajuda dos mais necessitados.

Para tanto, justifica-se o alcance deste desenvolvimento para o meio rural brasileiro, já que este sempre foi representado como um lugar de desvantagens e atraso, formado por múltiplas deficiências e que por isso necessitaria de ajuda e de um planejamento estratégico que o encaminhasse aos trilhos do desenvolvimento. Entretanto, nos últimos anos, outra perspectiva sobre o meio rural brasileiro tem se firmado: o rural como lugar de vantagens e oportunidades descrito por Gómez (2006) como um lugar carregado de potencialidades, as quais, devidamente articuladas, lhe permitiriam atingir estágios mais elevados de desenvolvimento.

Para Guanzirolli (2006), apesar do processo de descentralização promovido pela constituição de 1988 ter permitido que os municípios passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento, a descentralização não cumpriu suas promessas de promoção do desenvolvimento local. Para o autor vários fatores contribuíram para isto como: a descentralização transferiu aos municípios apenas responsabilidades, mas não os meios para dar conta delas; as relações de poder não foram alteradas no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras ainda hoje são governadas. Com isso, afirma Guanzirolli (2006), as possibilidades de participação da população, em particular dos grupos mais marginalizados, continuaram muito reduzidas.

O fato é que, tanto a adoção de políticas de desenvolvimento territorial assim como todas as outras políticas direcionadas nas últimas décadas para tentar resolver os problemas como a pobreza e as desigualdades presentes no campo não conseguiram atingir o resultado esperado. Apesar das discordâncias e contrapontos apresentados sobre a estratégia de desenvolvimento executada atualmente, compreende-se que não é uma tarefa fácil nem tampouco impossível solucionar os problemas históricos e complexos que compreendem o campo brasileiro.

É a partir de meados da década de 1990 que a dimensão espacial passa a ser incorporada nas políticas públicas voltadas ao campo no Brasil em substituição à dimensão setorial até então adotada. Esta mudança se deve a constatação de que as estratégias de desenvolvimento rural implantadas até então, não teriam gerado o resultado esperado. Verificou-se que a estratégia de tratar o país de forma homogênea sem atentar para as particularidades locais e de sujeitar a matriz social local aos interesses ‘nacionais’ precisava ser repensada (GUANZIROLLI, 2006).

Devido a isso, chegou-se à conclusão que:

[...] era indispensável que houvesse um bom diagnóstico das dinâmicas regionais (de cada realidade nacional), tanto no que diz respeito às cadeias produtivas de cada região, caracterizando os entraves das mesmas, como no que se refere aos limitantes educacionais, de saúde, de infraestrutura em geral, que não permitem que as famílias de agricultores que moram e trabalham nessas regiões se desenvolvam suficientemente (GUANZIROLLI, 2006, p.4).

O território torna-se então uma unidade de referência, o palco de atuação e de planejamento das ações governamentais. Para o MDA, países como o Brasil que apresentam grande extensão territorial necessitam de políticas públicas ao menos regionalizadas, para que possam melhor implementar os instrumentos adequados à natureza dos problemas e as possíveis soluções (MDA/SDT, 2003).

Para tanto, o que de fato justifica a adoção da perspectiva territorial nas políticas públicas brasileiras voltadas ao meio rural são as pressões exercidas pelas instituições multilaterais, o reconhecimento por parte do Estado de novas dinâmicas espaciais e a própria necessidade de reavaliação dos instrumentos governamentais utilizados na promoção do desenvolvimento rural (BONNAL & MALUF, 2007; FAVARETO, 2007).

Dois processos são apontados por Schneider (2004) para a adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento para o campo brasileiro. O primeiro se refere ao suposto esgotamento teórico e prático da abordagem regional. O conceito de região torna-se limitado e insuficiente para ser utilizado como instrumento teórico para a execução das ações do Estado. O desgaste do planejamento regional tem início na:

[...] [suposta] crise da capacidade de intervenção macroeconômica e macrossocial 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, 2004, p.100).

O segundo processo, que explica a troca da abordagem regional pela territorial, “está baseado 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 do que de escala” (SCHNEIDER, 2004).

Desta forma, o território torna-se uma unidade de referência e um elemento articulador para o planejamento e para a efetivação das ações do Estado. Compreendido pelo MDA 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 (BRASIL, MDA, 2003, p.34).

Para a SDT/MDA, os territórios são vistos como espaços de articulação e gestão de políticas públicas e o Colegiado Territorial é antes de tudo, um espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política que permite a vivência da gestão social de políticas públicas (WEIDGENANT, 2011). A Figura 2 exemplifica de forma clara os aspectos que formam o território do desenvolvimento territorial rural.

Figura 2: Características do território adotado pelo MDA



Fonte. Gómez, Jorge R. Montenegro. 2006. Adaptado por: Costa, Ariane Silva. 2013.

Trata-se, portanto, segundo o MDA, de um espaço socialmente construído por um determinado grupo social na produção e reprodução de sua existência. Contudo, esta vertente é criticada por muitos autores por considerá-la limitada pelo fato de simplificar e reduzir o conceito territorial ao desconsiderar as relações de conflito e poder existentes nele. Para Queiroz (2011), trata-se de uma perspectiva territorial criada de forma pretensiosa pelo Estado para encobrir suas relações de poder e seu caráter economicista:

Observa-se, assim, uma tentativa de mascarar as relações de poder e o conteúdo economicista, que possui lugar de destaque nas políticas de desenvolvimento. Há uma clara circunscrição dos conceitos de território e desenvolvimento (na finalidade de torná-los práticos) que rompe com seus limites, acarretando numa definição completamente nova, adequada a um viés político-ideológico também novo. Logo, há uma (re) constituição teórica em ambos os pontos, mantendo-os funcionais na sustentação de um processo que de novo não tem nada (QUEIROZ, 2011, p.126).

Gómez (2006) afirma que a perspectiva de um território identidade pode ser compreendida como uma tentativa de ‘humanizar’ o capitalismo a partir de um caráter integrador cuja promessa de redistribuição da riqueza e de melhoria da qualidade de vida através do mercado nunca é cumprida.

Para este autor, outro fator negativo na abordagem territorial é a definição dos recortes territoriais a partir de critérios metodológicos que não levam em consideração a complexidade e os conflitos internos do território. A crítica neste ponto refere-se ao fato de que a densidade demográfica é utilizada como critério metodológico fundamental para a formação de um território. Desta forma, ao reunir municípios levando em consideração apenas este critério metodológico se reduz e simplifica-se a complexidade que este território apresenta. Gómez (2006) afirma que este reducionismo do território presente nas políticas de desenvolvimento:

[...] induz à elaboração de políticas públicas para o meio rural que tomam o território como simples depositário de intervenção, como receptor de uma ação mais bem direcionada, já que agora se conheceria melhor onde se localiza, graças aos indicadores utilizados, o ‘verdadeiro’ meio rural. Mero receptor, porque o território definido a partir da densidade demográfica não é um território carregado de interações homem-meio, porque perde a miríade de relações entre a sociedade e a natureza, não considera que o território está no cerne da dinâmica social (GÓMEZ, 2006, p.104).

Tanto Queiroz (2011) quanto Gómez (2006) concordam que o modelo de território apreendido pelo MDA desconsidera uma dimensão considerada inerente ao território: o conflito. Como se sabe, os territórios são marcados por relações de poder e ao desprezar esse componente intrínseco a ele, está se desprezando também os interesses de os resolver. Ambos defendem que esta simplificação conceitual não foi feita de forma despretensiosa, pelo contrário, o território como instrumento de abordagem territorial é recortado e moldado para suprir as necessidades de controle social e reprodução capitalista. Portanto, para eles o propósito da abordagem territorial seria apenas para a funcionalidade das políticas de planejamento.

Queiróz (2006) é bem enfático ao falar da sua visão sobre a abordagem territorial da SDT/MDA:

Com um discurso aparentemente novo em suas políticas traz, a falsa ilusão de que uma nova perspectiva é direcionada àquele que durante muitos anos foi considerado o ‘primo pobre’ do meio urbano: o rural. O padrão de desenvolvimento utilizado por tais políticas, no entanto, continua a ser um arquétipo amplamente marcado pela áurea aptidão do consumo e de acumulação de riqueza (QUEIRÓZ, 2006, p.120).

Entretanto, outros autores não veem a abordagem territorial como fator totalmente negativo. Schneider (2005), por exemplo, aponta a utilização do enfoque territorial como elemento de fundamental relevância para se compreender o dinamismo (social e econômico) de determinadas regiões. Assim também para Specht et. al. (2007), a análise territorial torna-se uma escala muito interessante, por que:

[...] possibilita que sejam ressaltadas as iniciativas locais sem depender de uma escala fixa, proporcionando uma interação econômica e social pelos laços promovidos pela identidade territorial, onde se valorizam os atores locais e se tornam possíveis à articulação dos fluxos de capitais locais e não locais (SPECHT, 2007, p.33).

Como se vê, há muitas discussões e questionamentos em torno da adoção da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento voltadas ao meio rural. São inúmeros pontos e contrapontos apresentados a partir desta dimensão. Não se pretende neste trabalho esgotar o conteúdo de conceitos-chave como território e desenvolvimento, pretende-se utilizar algumas concepções que possam servir de base teórica e de fundamentação para esta pesquisa.

## **1.2 Gestão social e participação política- a concepção de gestão social na Política de Desenvolvimento Territorial**

Com a falência do modelo de produção fordista, ocorrem mudanças não somente no modo de produção, mas também na relação Estado-sociedade civil. A gestão social surge, então, como resposta neoliberal à nova forma de reprodução ampliada do capital, flexibilizando, no campo político e social, a antiga luta por direitos universais, assim, substituindo-a por intervenções emergenciais com vistas ao controle da sociedade em tempos de mudança (LOPES, 2012).

No Brasil, a discussão no meio acadêmico sobre este tema ganha impulso com o processo de reabertura política após a ditadura militar e com a Constituição de 1988. Foi então a partir da década de 1980 que a gestão social passou a fazer parte da agenda governamental tendo maior abertura nos espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e o poder público. Desde então, a busca por um novo modelo de gestão social tem sido fundamentada na transparência dos atos públicos e na participação dos cidadãos (ãs) no processo decisório (BRASIL, 2010).

Segundo Tenório (2008), o conceito de gestão social tem sido mais utilizado e posto em prática ao que se refere à gestão de políticas sociais, de organizações do terceiro setor, de combate à pobreza e até ambiental. Nas últimas décadas adquire por parte do Estado um viés central quando se trata de problemas sociais aliado aos princípios da democracia e da cidadania.

Para este autor:

O tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na implementação de políticas públicas, assim como dos sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado-mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais; e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e produção dos agentes econômicos. Em ambos os casos, o que se tem observado é uma teoria e prática de gestão social muito mais coerente com a gestão estratégica do que aquelas consentâneas com sociedades democráticas e solidárias (TENÓRIO, 2008, p. 13).

Para Maia (2005), a gestão social tem seu lugar nas organizações estatais, de mercado e da sociedade civil; nas políticas públicas, nas redes interorganizacionais e nos espaços locais tendo o Estado, o mercado e a sociedade civil como principais agentes da gestão social. Maia (2005) define gestão social como:

Um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder (MAIA, 2005, p.15-16).

A autora destaca a participação dos agentes sociais historicamente excluídos na construção da gestão social a partir de uma pactuação democrática tornando-os também protagonistas. Esta participação, segundo Tenório (2008), permite aos representantes de várias esferas como a sociedade civil o direito à fala, sem nenhum tipo de imposição ou coação.

Cabe destacar que o conceito de participação é amplo pois pode significar tanto uma postura ativa quanto passiva por parte do participante (ZANI, 2010). A atividade ou passividade dos membros na gestão social é um fator que precisa ser destacado. Isto porque, nas últimas décadas houve o fortalecimento da participação dos atores sociais na tomada de decisão nas políticas públicas brasileiras, em particular, nas políticas de desenvolvimento onde a concertação e o protagonismo são adjetivos frequentemente utilizados para descrever esta participação.

Nas associações, conselhos, colegiados e em outras entidades participativas é possível observar a pluralidade dos agentes sociais que as compõem com suas diferentes opiniões, perspectivas, vivências e interesses. São justamente esses interesses individuais que se sobrepõem aos interesses coletivos em um processo decisório em que a individualidade

predomina sobre o bem comum. Diante disso, a gestão social torna-se muito mais complexa do que parece ser, pois para que ela tenha de fato uma efetivação deve-se não somente oportunizar a participação de determinado segmento social, mas deve-se admitir a existência dos conflitos de interesses que podem existir dentro do processo de gestão. Desta forma, Bordenave (1986) destaca três níveis de participação: fazer, tomar e ter parte.

Fazer parte é a participação passiva, onde o indivíduo é apenas um componente, neste nível não há comprometimento. Tomar parte representa uma participação ativa, há atuação, mas não um total envolvimento com o grupo. E por último, o ter parte é a atuação comprometida e responsável de longo prazo. Por isso, não basta apenas a inserção no processo de tomada de decisões é preciso o comprometimento de todos os envolvidos, antes disso faz-se necessário que cada membro entenda qual o seu papel e conheça as limitações e as responsabilidades existentes. Conforme afirma Oliveira et. al. (2010), um dos traços da gestão social é a tomada de decisão coletiva, sem práticas coercitivas, baseada no entendimento e na argumentação.

Os espaços deliberativos representam para a sociedade civil muito mais que espaços propositivos, eles tendem a ser lugares de resistência. Isto porque, a relação de poder entre Estado-sociedade dentro destas instâncias de gestão representa em muitos casos um entrave, já que o Estado se recusa a dividir o poder de decisão.

O Colegiado Territorial é o espaço de gestão proposto pela política de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário que possui características como a autogestão, a descentralização de políticas públicas e a participação social. Segundo o MDA (2010), o papel designado a ele como um agente da gestão social é promover o processo de planejamento e organização social em torno da proposta de desenvolvimento sustentável. Cabendo ao Colegiado Territorial a formulação e análise das políticas públicas, afim de exercer diferentes papéis na gestão, no planejamento ou no controle social (BRASIL, 2010).

O Colegiado Territorial é a peça-chave da gestão social proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário na política de desenvolvimento territorial. Portanto, o MDA considera a gestão social como:

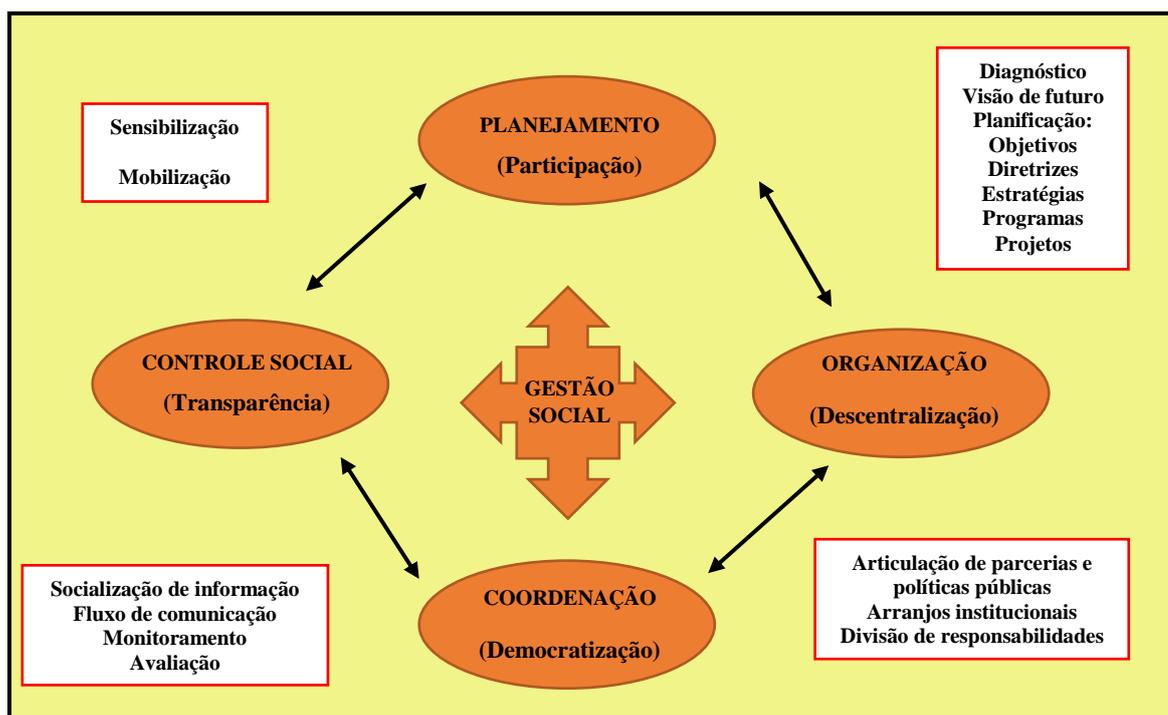
O processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. Gestão social implica, assim, um constante compartilhamento da responsabilidade pelos destinos do território (MDA, 2005, p.10).

Desta forma, de acordo com a definição acima para o Ministério do Desenvolvimento Agrário a relação sociedade civil-poder público, denominados de atores sociais, em um espaço de gestão representa um papel decisivo na tomada de decisões do território. Nos espaços de deliberação como o Colegiado Territorial o protagonismo dos atores sociais é um fator determinante para a efetivação de políticas para o território isto porque, cabe aos membros do Colegiado Territorial um conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes à implementação dos projetos. O Colegiado é, portanto, para o MDA, o seio da política de desenvolvimento territorial cuja gestão é responsável pelo destino das ações territoriais.

Para a SDT/MDA a gestão social significa administrar e cuidar dos interesses sociais, colocando-os em negociação, entre diferentes sujeitos, segmentos e agentes institucionais, com o objetivo de compartilhar o poder de decisão entre Estado e Sociedade civil (BRASIL, 2009).

Neste processo de gestão social sociedade civil e poder público participam desde a mobilização e a sensibilização dos atores sociais, que são envolvidos (as), até o acompanhamento e controle social das ações pactuadas. São fases que não ocorrem de forma estanque, mas trata-se de um processo cíclico sem que haja a conclusão de uma etapa para que se inicie a próxima (MDA, 2010). A Figura 3 apresenta os quatro elementos básicos da gestão social obedecendo a ideia de um ciclo contínuo.

Figura 3: Ciclo da Gestão Social



Fonte: BRASIL, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

Segundo o MDA (2010), o ciclo da gestão social apresentado na Figura 3 se baseia na compreensão de que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão onde devem prevalecer os princípios da inclusão social, da pluralidade, da igualdade de participação, da autonomia e do bem comum. De acordo com as diretrizes que norteiam a política de desenvolvimento territorial, esses espaços permitem a participação dos atores sociais no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas possibilitando um maior controle social sobre as ações estatais.

Em suma, o ciclo da gestão social (Figura 3) envolve a sensibilização e mobilização dos atores locais, de modo a capacitá-los (as) para elaborar o diagnóstico da realidade local; construir a visão de futuro do território; definir os objetivos, os resultados esperados, as diretrizes e as estratégias de ação e programas e os respectivos projetos que irão compor os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)- principal documento norteador da política de desenvolvimento (MDA, 2010).

Teoricamente, a gestão social idealizada pelo MDA permite que em um espaço de discussão e tomada de decisões, sociedade civil e poder público possam em conjunto definir prioridades e iniciativas que permitam a efetivação da política de desenvolvimento governamental. Na prática, observa-se que as fragilidades e os confrontos decorrentes desta relação apresentam-se de forma intensa e representam um entrave ao avanço das discussões.

Grande parte das palavras-chave utilizadas pelo governo para identificação e caracterização desta política de desenvolvimento territorial reforça a ideia de que a gestão social é o único caminho que poderá trazer a representatividade de forma igualitária tanto à sociedade civil quanto ao poder público. Adjetivos como: empoderamento, deliberação e protagonismo são utilizados para indicar que o desenvolvimento e a efetivação desta política são possíveis de ser concretizados, a partir da ação conjunta e ordenada dos atores locais sendo omitida ou até mesmo negada a ideia de que existam lados opostos, interesses pessoais ou conflitos.

As questões levantadas a partir desta problemática são: De que forma os conflitos existentes em um espaço de deliberação de uma política pública podem interferir na efetivação da política territorial? Ou ainda, a paridade no número de representantes é um fator suficiente para que os interesses pessoais e partidários de seus participantes não prevaleçam sobre o interesse coletivo? Estas perguntas devem ser levadas em consideração ao analisar um espaço que antes de tudo é político.

O MDA minimiza a existência de conflitos ou interesses pessoais na gestão social, sugerindo apenas que nos processos de gestão social onde não haja o apoio nos laços de identidade, a confiança e a colaboração entre as forças locais seja preciso criar espaços e

condições para gerar o aprendizado e o esforço de identificação de complementaridades capazes de pôr em diálogo os diferentes agentes, fazer confluir suas perspectivas individuais, tatear e construir convergências onde há isolamento e fragmentação, formar esse capital social, enfim (BRASIL, 2005). Não são apresentadas soluções ou alternativas que possam resolver possíveis entraves provocados por confrontos político-partidários, por exemplo.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, esses entraves devem ser resolvidos e contornados pelos próprios atores sociais, já que o Colegiado Territorial é um lugar de concertação política e empoderamento, sobre esta questão o MDA (2005) afirma:

A ideia de gestão social pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação das barreiras e constrangimentos a que esse futuro se concretize. No entanto, as competências e habilidades demandadas por essa função nem sempre são dadas. Por isso, é preciso que o empoderamento dos atores e instituições seja uma preocupação presente (BRASIL, 2005, p.11).

Portanto, o empoderamento esperado pelos atores locais requer que estes estejam cientes de suas obrigações, papéis e deveres e que consigam a partir de suas competências e habilidades articular as ações propostas coletivamente sem permitir que a iniciativa individualista supere a ação coletiva. O empoderamento tem tudo a ver com a superação da dominação política, com dignidade, o exercício da cidadania e com a democracia. É um processo de transformações, que podem ser sociais, econômicas e culturais que se exercido de forma correta pode garantir que os produtos gerados pelo processo decisório representem e beneficiem a sociedade que compõe o território.

As características positivas como empoderamento, deliberação e protagonismo reforçam a ideia de que os atores locais têm o domínio do processo de decisão, pois agora são os protagonistas ao aproximar as demandas sociais aos investimentos governamentais, cujo papel principal é alcançar o desenvolvimento do território. Para o MDA, a gestão social representada nos Colegiados vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos. O objetivo pretendido é que as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços (BRASIL, 2005).

A proposta governamental é, portanto, a integração entre os atores locais, respeitando suas diferenças com um claro destaque ao protagonismo desses agentes locais. O Colegiado Territorial deve ser, portanto, o espaço de planejamento e cogestão das demandas sociais do território entre a sociedade civil organizada e o poder público local.

No Colegiado as diferenças, construídas em um país onde alguns segmentos sociais tiveram mais privilégios do que outros, tornam-se mais acentuadas. Isto porque, historicamente a elaboração e implantação das políticas públicas brasileiras eram restritas a alguns segmentos sociais que privilegiavam determinadas atividades e setores excluindo do processo decisório os demais agentes da sociedade. Como exemplo, tem-se as políticas de desenvolvimento direcionadas ao meio rural que eram centralizadas nas atividades setoriais, em especial na agricultura, que privilegiavam os grandes proprietários rurais e distanciavam outros segmentos do meio rural como os pequenos agricultores.

A centralização das políticas públicas reforçava a perspectiva intervencionista do Estado fazendo com que elas fossem decididas por grupos econômicos dominantes sem qualquer participação de outros segmentos como a sociedade civil. Esta relação Estado-sociedade é um tema amplamente discutido em que há perspectivas que compreendem o Estado como parte da sociedade, outras que os separam e ainda há autores que veem a sociedade subordinada ao Estado. Conhecer os papéis e a representação que cada um desses segmentos representa torna-se importante para a entender a estrutura e gestão do Colegiado e, principalmente, compreender os problemas decorrentes desta relação.

Karl Marx e Friedrich Engels foram autores que iniciaram esta discussão, seguidos de muitos outros autores dispostos a compreender esta relação. Para Marx, sociedade civil e Estado estão entrelaçados onde “a sociedade política, o Estado, é expressão da sociedade civil, isto é, das relações de produção que nela se instalaram” (GRUPPI, 1980).

Para Engels (2002), o Estado é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento. O Estado é uma necessidade própria da sociedade, cujo poder nasce dela, mas é posto acima se distanciando cada vez mais, buscando manter a ordem. Esse poder, provem da necessidade de Ele em controlar a luta que existe em sociedade e de garantir sua sobrevivência. O Estado garante o controle ao delimitar seu espaço de atuação, portanto seu poder é territorial.

Engels (2002) afirma que o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa. Isto significa que ele está intimamente ligado à sociedade, particularmente, à classe social dominante. Não se trata de igualar as lutas sociais, mas uma forma de dominação e exploração que ocorreu ao longo da história, conforme Engels (2002) afirma:

Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (ENGELS, 2002, p. 178).

Althusser (1985) reforça a ideia de poder de Estado onde uma certa classe ou alianças de classes lutam pela posse, tomada e manutenção do poder. O Estado é então, objeto constante de disputas e é justamente essas disputas que o desenvolvem, pois ele está condicionado pelas relações de poder que atuam no seu interior e, num momento histórico específico e mais democrático, também, exteriormente (LOPES, 2012). Desta forma,

A história e o processo de produção do espaço constituem assim uma interminável luta entre grupos sociais dominantes entre si, e da classe dominante como um todo, frente às classes dominadas (ANDRADE, 1984, p.17).

Andrade (1984) também analisa a complexidade da relação de dominação do Estado sobre a sociedade civil ao afirmar que não é possível identifica-lo com a sociedade civil principalmente após a revolução burguesa que hipertrofiou o seu papel. Embora ele admita que o Estado representa a supremacia de uma determinada classe dominante sobre as demais classes dominadas.

O Estado não é, por conseguinte, autônomo aos grupos sociais diversos, embora constitua um aparato institucional próprio, ele ainda é parte da sociedade e sofre influências das classes sociais e dos diversos grupos pertencentes a cada classe (LOPES, 2012).

O Estado é, portanto:

Objeto constante de disputas de maneira que os grupos dominantes tenham de conviver constantemente com conflitos internos à própria classe dominante e desta com as classes dominadas, daí a participação de diversas instituições de uma mesma classe compondo um aparelho de Estado que busca constante reconhecimento (LOPES, 2012, p.12).

Nas últimas décadas, o papel do Estado brasileiro sofreu mudanças com o processo de abertura política e redemocratização coincidindo com o período final da ditadura militar. A intervenção estatal nas mais diversas esferas da sociedade é minimizada permitindo aos diversos segmentos sociais que se organizassem afim de conquistar seus direitos que foram negados como os movimentos sociais dos índios, dos negros, dos sem-terra, das mulheres entre outros. Estas mudanças fizeram com que o conceito de sociedade civil fosse retomado (TONET, 1997). Desta forma, Avritzer (2006, p.5) destaca:

No Brasil, a efervescência dos movimentos sociais e as mudanças institucionais ocorridas nas últimas duas décadas têm dado lugar a estruturas formais de participação e ao envolvimento da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas (AVRITZER, 2006, p.5).

Segundo Motta (1995), o conceito atual de sociedade civil a compreende como o sinônimo de um espaço onde residem os autênticos direitos civis, usurpados no Brasil por um Estado que se encontra nas mãos de forças conservadoras e respeitadas, nos países mais desenvolvidos, por um Estado que cumpre seu ‘verdadeiro’ papel. Trata-se de um conjunto de forças que objetivam transformar o Brasil. Trata-se de um conceito:

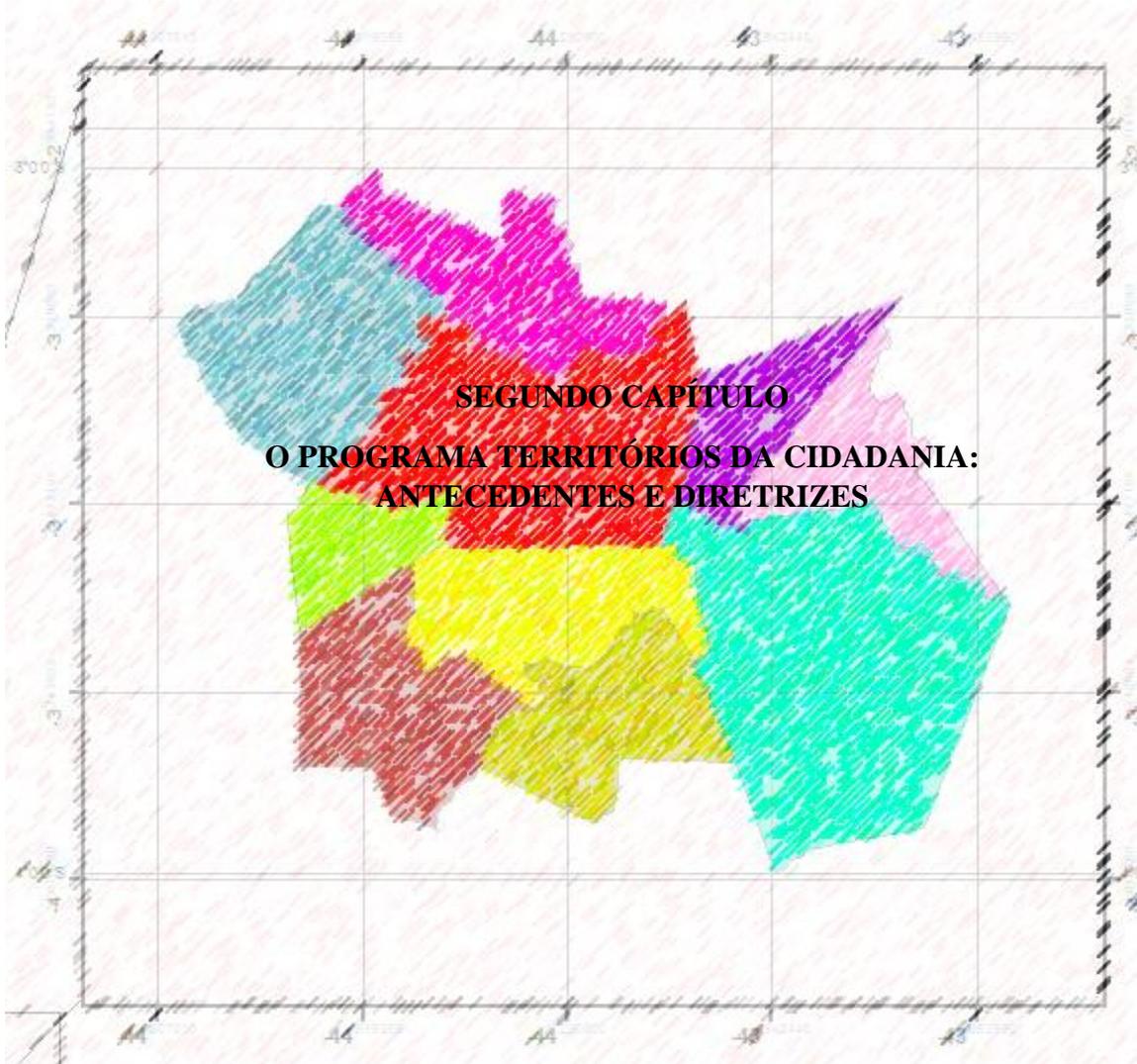
[...] extremamente carregado. Fundado em pressupostos não explicitados sobre a natureza da sociedade e do Estado [...] desemboca em objetivos político-sociais de consequências muito profundas (TONET, 1997, p.31).

Nesta perspectiva, o Estado encontra-se afastado dos interesses da nação tornando-se um obstáculo ao bom relacionamento entre sociedade civil e sociedade política fazendo com que os cidadãos não tenham outra alternativa a não ser se organizar contra o Estado (TONET, 1997).

Neste ponto, cabe destacar que nos espaços públicos de participação popular fica evidente que a relação Estado-sociedade apresenta bloqueios que impedem a efetiva divisão de poder entre os dois. Como destaca Dagnino (2002), de um lado, verificam-se aspectos próprios da estrutura do Estado como o predomínio da razão técnico-instrumental, dificuldade de acesso às informações, falta de preparo da burocracia, formalismo, carência de recursos, dentre outros. De outro, na ótica da sociedade civil, a exigência de conhecimentos técnicos e políticos para intervenções mais qualificadas parece o entrave mais substancial.

Deste modo, seria papel da gestão social restabelecer a ligação entre sociedade civil e Estado. Seria então, a gestão social responsável por reaproximar estas duas esferas. Trata-se, assim, de restabelecer o *direito à política* para a sociedade civil, rompendo com o autoritarismo burocrático baseado na técnica e em sua suposta neutralidade (LOPES, 2012).

A partir destes embasamentos acerca dos conceitos que norteiam a política de desenvolvimento territorial, no próximo capítulo serão apresentadas as diretrizes e as principais características do Programa Territórios da Cidadania bem como do Território Vale do Itapecuru/MA.



## **CAPÍTULO 2- O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: ANTECEDENTES E DIRETRIZES**

### **2.1 O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) e os antecedentes do Programa Territórios da Cidadania (PTC)**

Dois fatores impulsionaram a efetivação da perspectiva territorial pelo MDA nas políticas de desenvolvimento brasileiras. O primeiro fator foi a criação de uma estrutura dentro do governo voltada à atuação da abordagem territorial do desenvolvimento, neste caso, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o segundo fator foi a implementação do Plano Plurianual (PPA) do período de 2004 a 2007- “Plano um Brasil para Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social”.

A criação da SDT e a adoção da abordagem territorial pelo MDA foram influenciadas pelos trabalhos realizados primeiramente por organizações internacionais como as agências internacionais de apoio ao desenvolvimento como o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (*IICA*) e também pela nova concepção do rural defendida em muitas produções bibliográficas brasileiras a partir dos anos 1990. Estes dois fatores foram responsáveis por também introduzir discussões acerca de território, experiências de desenvolvimento, descentralização e por associar o desenvolvimento com a redução da pobreza e com a conservação dos recursos naturais (Favareto, 2007).

Desta forma, houve a necessidade de criar uma estrutura de gestão específica voltada à abordagem de desenvolvimento territorial defendida pelo MDA. Uma estrutura que pudesse coordenar as atividades da política de desenvolvimento territorial e operacionalizá-las. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial é um órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário criado oficialmente em 5 de abril de 2004 e possui uma estrutura voltada “a pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda/oferta de outros serviços públicos tidos como necessários” (Brasil, 2003).

O segundo fator que impulsionou a efetivação da perspectiva territorial pelo MDA foi o Plano Plurianual 2004-2007, que “almejava a retomada do desenvolvimento do país, preocupado com a questão da equidade social, implicando a articulação da sociedade em torno do combate da fome e da miséria” (BONNAL & MALUF, 2007). A partir do PPA foi

desenvolvido o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT<sup>1</sup>) por conseguinte Programa Territórios Rurais.

O PRONAT vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário tem sua origem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) com sua linha de crédito Infraestrutura e Serviços Municipais. O PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais foi implantado entre 1997 e 2002 como uma linha de financiamento do governo federal voltado aos agricultores familiares (HESPANHOL, 2010). Este programa marca a transição das políticas públicas no Brasil que deixa de adotar o enfoque setorial para uma perspectiva territorial. A responsabilidade em gerenciar e administrar os serviços financiados pelo programa cabiam às associações de produtores. Segundo Favareto (2007) o PRONAF representou o primeiro programa de envergadura direcionado especificadamente à agricultura familiar.

Com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, muitas alterações foram feitas no PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais como a sua gestão que ficou a cargo da SDT em 2004. Além dessa mudança, o PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais foi incorporado ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais através de projetos planejados e priorizados pelos Colegiados Territoriais que representam uma instância de gestão dos territórios rurais formados pelo poder público e sociedade civil (HESPANHOL, 2010).

Até 2002 o recorte espacial de atuação do PRONAF era feito a nível municipal, recorte desconsiderado no governo Lula que adotou os territórios rurais como referência para a concentração dos recursos (HESPANHOL, 2010). Estes territórios rurais tornam-se unidades de gestão e operacionalização da política, cujo objetivo central era garantir o desenvolvimento dos territórios em diferentes dimensões como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental. A SDT justifica a utilização da abordagem territorial por vários aspectos, dentre eles:

o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (Brasil, MDA/SDT, 2005).

---

<sup>1</sup>A sigla refere-se ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais usada primeiramente, depois é criada a sigla PDSTR utilizada pela maioria dos autores.

Os critérios utilizados pela SDT para identificar os territórios rurais foram: a) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; b) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; c) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); d) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; e) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Desta forma, os territórios rurais são caracterizados como espaços de gestão formados por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental que tenham identidade e coesão social e cultural. Esta coesão territorial é vista como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas (MDA, 2003).

Além desse recorte territorial outro fator que pode ser destacado na proposta do Programa é a presença de uma organização de participação social que permite que os atores locais se envolvam no processo de tomada de decisões. A abertura de amplos espaços de participação, autogestão e descentralização de decisões na formulação, execução e controle social das ações que compõem as estratégias de política pública [...] exigem a presença ativa de um amplo conjunto de atores nos diferentes níveis de gestão (SDT, 2010). Por isso, a gestão dos Territórios está dividida em três grupos:

O primeiro grupo é formado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e pela SDT. Seus membros estão vinculados diretamente com as decisões e práticas das ações e programas que compõem a estratégia para o desenvolvimento rural sustentável. Sendo que, a SDT tem uma estrutura operacional em dois níveis de gestão: o nível central, por meio dos diretores operacionais, administrativos e políticos, e um nível territorial, no qual conta com articuladores regionais e estaduais. O segundo grupo é formado pelos atores e atrizes que compõem o Território e que não possuem dependência direta com a SDT. O Colegiado Territorial, as Células de Acompanhamento e Informação, as Bases de Serviços e as Entidades Parceiras. No terceiro grupo estão os estudiosos do tema e o público em geral (SDT, 2010).

Os espaços de participação social designados para a articulação, deliberação, concertação e gestão social foram órgãos já existentes como o Fórum Territorial. A não ser que não haja outra estrutura parecida, a SDT sugere a implantação dos CIATs – Comissões de

Implantação das Ações Territoriais- onde deveriam evoluir para uma estrutura complexa os Codeters- Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios (MDA, 2005). Uma marca da participação ativa da sociedade civil no Programa está na elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável os PTDRS função importante já que o plano territorial é um instrumento que norteia as ações planejadas para o território.

Possuindo uma organização (Colegiado Territorial) que tem como uma de suas principais atribuições a elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável com a participação da sociedade civil (LEITE, 2010).

## **2.2 O Programa Territórios da Cidadania no Brasil- As diretrizes do Programa de Desenvolvimento Territorial**

A abertura de amplos espaços de participação, autogestão e descentralização de decisões na formulação, execução e controle social das ações que compõem as estratégias de política pública [...] exigem a presença ativa de um amplo conjunto de atores nos diferentes níveis de gestão (SDT, 2010). Por isso, a gestão dos Territórios está dividida em três grupos:

O primeiro grupo é formado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e pela SDT. Seus membros estão vinculados diretamente com as decisões e práticas das ações e programas que compõem a estratégia para o desenvolvimento rural sustentável. Sendo que, a SDT tem uma estrutura operacional em dois níveis de gestão: o nível central, por meio dos diretores operacionais, administrativos e políticos, e um nível territorial, no qual conta com articuladores regionais e estaduais. O segundo grupo é formado pelos atores e atrizes que compõem o Território e que não possuem dependência direta com a SDT. O Colegiado Territorial, as Células de Acompanhamento e Informação, as Bases de Serviços e as Entidades Parceiras. No terceiro grupo estão os estudiosos do tema e o público em geral (SDT, 2010).

Conhecido como Territórios da Identidade foi lançado em 2003 pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário como uma política de desenvolvimento territorial voltada ao meio rural. Nela, os Territórios Rurais tornam-se unidades de gestão e operacionalização da política, cujo objetivo central era garantir o desenvolvimento dos territórios em diferentes dimensões como a econômica, sociocultural,

político-institucional e ambiental. A SDT justifica a utilização da abordagem territorial por vários aspectos, 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; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (Brasil, MDA/SDT, 2005).

Desta forma, os territórios rurais são caracterizados como espaços de gestão formados por um conjunto de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental que tenham identidade e coesão social e cultural, possuindo uma organização (Colegiado Territorial) que possui como uma de suas principais atribuições a elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável com a participação da sociedade civil (LEITE, 2010).

Os critérios utilizados pela SDT para identificar os territórios rurais foram: a) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; b) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup>; c) maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); d) conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; e) conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Em 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O PTC não substituiu o programa Territórios Rurais mas apresenta um diferencial ao ter suas ações voltadas ao combate da pobreza rural, sem se limitar apenas a distribuição dos recursos. Para isso, conta com a integração de programas federais como o Bolsa Família, o Luz para Todos, etc., a participação dos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e dos atores territoriais.

Esta implantação, segundo a SDT (2010), ocorreu pela percepção do governo de que existiam territórios que se apresentavam mais fragilizados economicamente que os outros e que por isso necessitavam de ações mais articuladas. Os referenciais teóricos e conceituais continuaram os mesmos, entretanto a gestão tornou-se mais ampla e complexa.

Esta mudança não se limita a uma nova denominação, mas que a incorporação da dimensão política da cidadania como categoria fundamental da visão de desenvolvimento

segundo a qual as oportunidades e o bem-estar não dependem da renda e da inserção no mercado, tanto como na garantia dos direitos e o exercício cidadão. Em resumo, enquanto o primeiro programa reconhecia o desenvolvimento social através da inserção de uma economia dinâmica por meio da renda, o Programa Territórios da Cidadania propõe o desenvolvimento social e econômico e a inclusão da cidadania (ECHEVERRI, 2010).

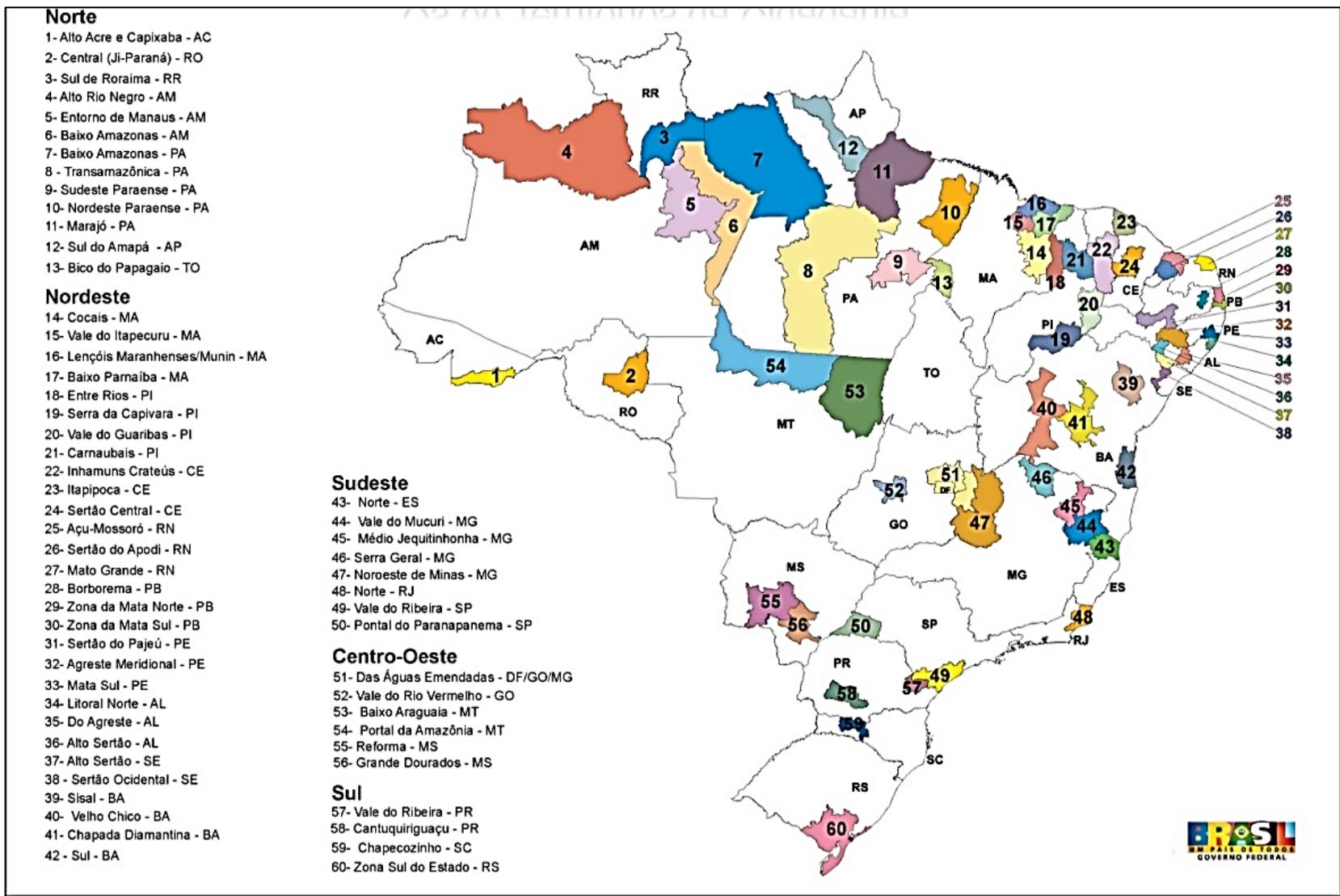
Atrelados ao PTC estão outros programas governamentais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que amplia a assistência técnica para os produtores, o Luz para Todos, o Brasil Alfabetizado, Bolsa Família, Arca das Letras entre muitos outros. O Programa conta ainda com o envolvimento de 22 Ministérios. A participação de secretarias e ministérios na implementação das ações e integração de vários programas como é o caso do Programa Territórios da Cidadania podem ser destacados como mudanças notórias (HESPANHOL, 2010).

O principal objetivo do Programa é a superação da pobreza e a geração de renda e emprego para o meio rural através da participação social e universalização dos programas básicos de cidadania. Além da: integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania; inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas (SDT, 2009).

Atualmente, o Programa abrange 120 Territórios distribuídos por todo o Brasil e que compreendem 1.852 municípios, onde vivem 42,4 milhões de brasileiros (as), correspondendo a uma população rural de 13,1 milhões, 1,9 milhão de agricultores familiares, 525,1 mil famílias de assentados da reforma agrária, 210,5 mil pescadores, 810 comunidades quilombolas e 317 terras indígenas (SDT, 2009).

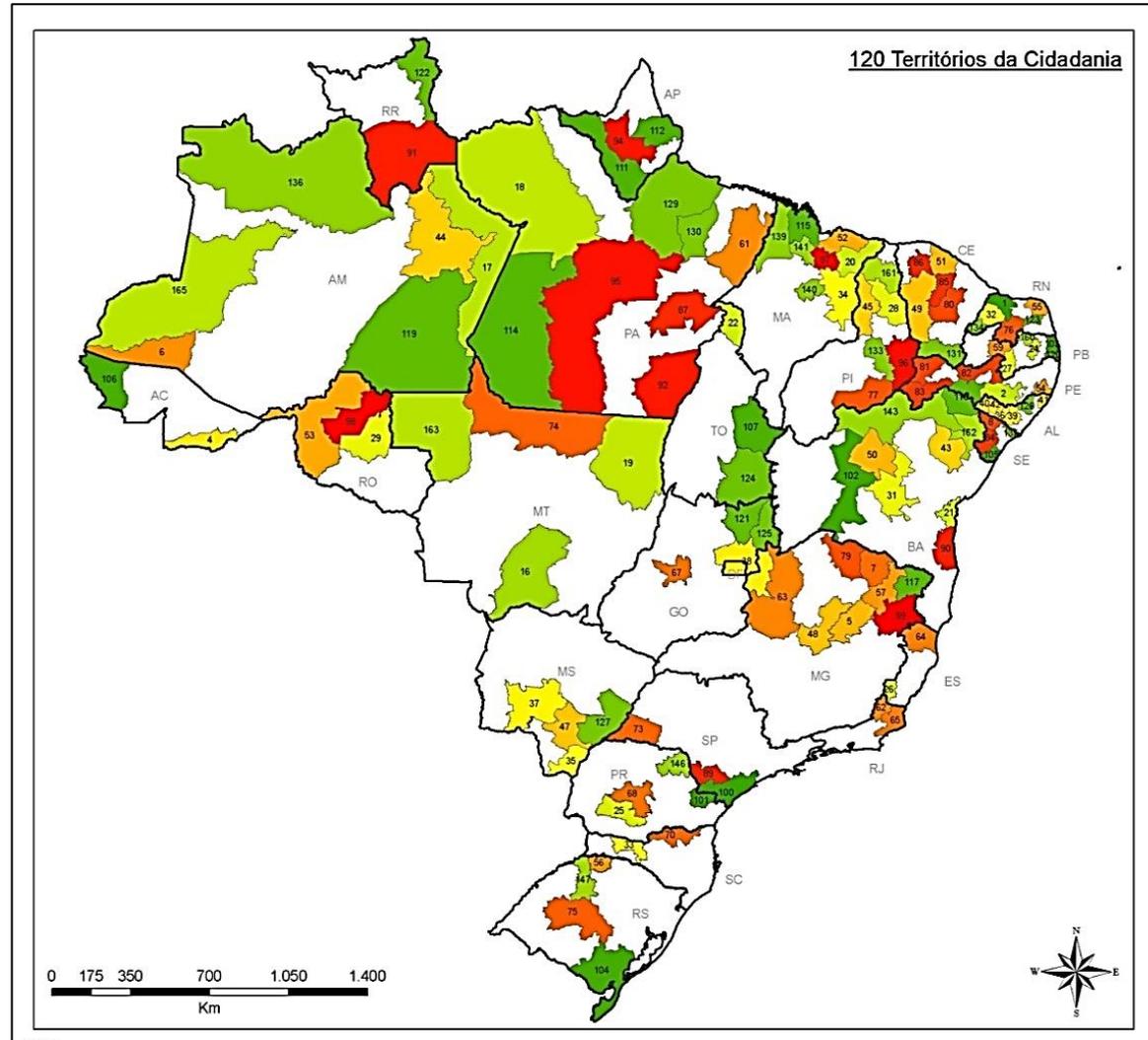
As figuras a seguir mostram a distribuição dos 60 Territórios Rurais em 2008 (Figura 4) e dos 120 Territórios da Cidadania em 2009 (Figura 5).

Figura 4: Brasil- Territórios Rurais - 2008



Fonte: SDT/MDA. 2008.

Figura 5: Os 120 Territórios da Cidadania.



Fonte: SIT, MDA, 2009

Os critérios utilizados para a criação de um Território da Cidadania se assemelham aos critérios exigidos nos Territórios Rurais, entretanto houve algumas alterações: a) menor Índice do Desenvolvimento Humano (IDH); b) maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; c) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; d) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; e) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; f) maior organização social; g) pelo menos um território por Estado da Federação (Brasil, MDA/SDT, 2007). A Figura 6 exemplifica os critérios de seleção para ser formado um Território da Cidadania.

Figura 6- Critérios utilizados para selecionar um Território da Cidadania.



Fonte: SDT/MDA, 2009. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

A gestão do Programa é feita por três instâncias (ciclo de gestão): o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e pelo Colegiado Territorial. A Figura 7 exemplifica a relação que há entre as três instâncias que gerenciam o Programa.

Figura 7: Relação entre as instâncias de gestão do Territórios da Cidadania.



Fonte: Territórios da Cidadania, SDT/MDA. Adaptado por: Costa, Ariane. 2015.

Através da Figura 7 pode-se perceber que as instâncias estão interligadas, nenhuma delas age de forma isolada, apesar de terem funções diferentes. Essa estratégia faz parte da perspectiva que o MDA tem sobre a gestão do território em que os atores sociais possam atuar juntos nas tomadas das decisões mais importantes para o desenvolvimento do territorial. Compete, segundo o MDA, a cada instância as seguintes atribuições:

O Comitê Gestor Nacional é composto por Secretários Executivos ou Secretários Nacionais de todos os Ministérios que compõem o Programa. Sua função é orientar e monitorar a atuação do Comitê Gestor Estadual, no que se refere à aplicação de recursos, avaliar o Programa, aprovar diretrizes, definir novos territórios, mobilizar atores 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).

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.

Os Colegiados Territoriais são compostos por representantes das três esferas do governo e por representantes da sociedade civil de forma paritária. Nos Territórios da Cidadania a participação e composição desta instância foram ampliadas se comparada aos Territórios de Identidade. É considerada a instância de maior destaque por proporcionar a participação dos atores sociais na tomada de decisões a respeito do desenvolvimento do território. Conforme o MDA (2010):

Os territórios rurais apresentam um tipo de organização denominada Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), não formal, o qual reúne, em sua composição, organizações governamentais e da sociedade civil, cujo objetivo é realizar a gestão social do território, formulando, articulando, implementando e exercendo o controle social de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável em territórios rurais de identidade (MDA, 2010, p.15).

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 totalizando sessenta para todo o Território. Cabe ao Colegiado de cada Território elaborar ou aperfeiçoar o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir para qualificação e integração de ações, ajudar na execução das ações e identificar ações para o serem priorizadas no atendimento, exercer o controle social do Programa e dar ampla divulgação sobre as ações do Programa.

A apresentação que foi feita sobre as diretrizes do Programa Territórios da Cidadania é importante para que se compreenda as mudanças que ocorreram no formato das políticas direcionadas ao meio rural. No próximo item, será apresentadas características do Território Vale do Itapecuru- objeto de estudo deste trabalho.

### **2.3 O Território da Cidadania do Vale do Itapecuru- MA: caracterização do Território**

A caracterização da área de estudo é importante para dar luz às discussões conceituais que a envolvem, pois permite que se conheça com mais detalhes as particularidades que ela pode apresentar. Conhecer a formação, história, características sociais, econômicas, culturais, ambientais e políticas da área estudada permite uma aproximação maior entre pesquisador e pesquisa. Nesta pesquisa em particular, identificar as características do Território Vale do

Itapecuru- MA é primordial para iniciar análises e debates sobre desenvolvimento territorial, isto porque é a partir de suas características é possível elaborar as estratégias de desenvolvimento como os projetos produtivos que devem ser criados com base nos potenciais que o território oferece. Além do mais, o Vale do Itapecuru- MA é formado por 10 municípios, que apesar de formarem um só território possuem suas particularidades e demandas próprias.

Há muitos fatores a ser abordados para caracterizar o Território. Foram selecionados os critérios de caracterização levando em conta o que o MDA propõe para o alcance do desenvolvimento territorial como a superação da pobreza e a geração de renda e emprego. Desta forma, torna-se importante apresentar dados sobre a economia, educação, saúde, utilização das terras, demografia e características ambientais. Os dados são apresentados de forma sintética e permitirão o entendimento das análises que virão nos próximos capítulos sobre a efetividade da política de desenvolvimento territorial no Vale do Itapecuru- MA.

As informações sobre a caracterização do Território foram retiradas do documento produzido pelo MDA, o Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica do Território Rural do Vale do Itapecuru- MA (2006) produzido para ser um instrumento de orientação para os atores que integram o espaço territorial. Além do Estudo Propositivo, foram utilizadas informações atualizadas retiradas do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do material Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil elaborado pelo IBGE e do Produto Interno Bruto dos municípios do Maranhão (2008-2012) produzido pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos- IMESC.

O Vale do Itapecuru- MA está localizado na Mesorregião Norte Maranhense, prolongando-se nas Microrregiões de Itapecuru e Rosário. É formado pelos municípios: Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Pirapemas, Presidente Vargas, Santa Rita e Vargem Grande. Sua área total é de aproximadamente 8.932 km<sup>2</sup>.

A denominação Vale do Itapecuru refere-se ao rio Itapecuru e à influência que a sua bacia hidrográfica representa ao território. Trata-se de um rio que possui grande importância por ser fonte de abastecimento de água para a capital do estado, São Luís. A formação dos rios do Território que apresentam grande densidade hídrica ocorre devido ao clima úmido que abrange a região cuja precipitação média varia entre 1.400 a 2.000 m<sup>3</sup>.

O rio Itapecuru direcionou o crescimento do povoamento dos municípios do Vale do Itapecuru já que os primeiros povoados surgiram às margens deste importante rio. Assim também como a construção da Ferrovia São Luís-Teresina e das estradas federais e estaduais

BR 135 e 122, MA 020, 332 e 339 foram importantes impulsionadores para o crescimento dos povoados e à criação dos municípios.

Os municípios cuja criação é a mais antiga são Anajatuba, Itapecuru Mirim e Vargem Grande, todos criados em 1939. Matões do Norte e Miranda do Norte são os municípios com criação recente o primeiro na década de noventa e o último na década de oitenta conforme a Quadro 2 apresenta.

Quadro 2- Ano de instalação e Microrregião pertencente dos municípios do Vale do Itapecuru- MA.

MUNICÍPIO	ANO DE INSTALAÇÃO	MICRORREGIÃO
ANAJATUBA	1939	Baixada Maranhense
CANTANHEDE	1953	Itapecuru Mirim
ITAPECURU MIRIM	1939	Itapecuru Mirim
MATÕES DO NORTE	1997	Itapecuru Mirim
MIRANDA DO NORTE	1988	Itapecuru Mirim
NINA RODRIGUES	1961	Itapecuru Mirim
PIRAPEMAS	1953	Itapecuru Mirim
PRESIDENTE VARGAS	1965	Itapecuru Mirim
SANTA RITA	1961	Rosário
VARGEM GRANDE	1939	Itapecuru Mirim

Fonte: Brasil, 2006

Conforme o Quadro 3, observa-se que a população do Território segundo o Censo Demográfico de 2010 correspondia a 268.410 habitantes o que corresponde a 4,08% da população do Estado. No ano de 2000 essa população correspondia a 200.546 habitantes resultando em um aumento população no período de dez anos de 67.864 habitantes.

A densidade demográfica varia entre 17,36 hab./km<sup>2</sup> (menor identificada em Matões do Norte) e 71,61 hab./km<sup>2</sup> (maior identificada em Miranda do Norte). Quanto à população, o município de Itapecuru Mirim possui maior número de habitantes do Território, essa característica deve-se também ao povoamento antigo e ao grande número de serviços ofertados por este município responsáveis pela geração de renda e emprego.

Quadro 3- População, área e densidade demográfica dos municípios do Vale do Itapecuru- MA (IBGE/ 2010).

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	ÁREA (km <sup>2</sup> )	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab./km <sup>2</sup> )
ANAJATUBA	25.291	1.011,129	25,01
CANTANHEDE	20.448	773,010	26,45
ITAPECURU MIRIM	62.110	1.471,438	42,21
MATÕES DO NORTE	13.794	794,651	17,36
MIRANDA DO NORTE	24.427	341,107	71,61
NINA RODRIGUES	12.464	572,507	21,77
PIRAPEMAS	17.381	688,761	25,24
PRESIDENTE VARGAS	10.717	459,360	23,33
SANTA RITA	32.366	706,385	45,82
VARGEM GRANDE	49.412	1.957,751	25,24
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>268.410</b>	<b>8.688</b>	<b>30,9</b>
<b>ESTADO</b>	<b>6.574.789</b>	<b>331.983</b>	<b>19,8</b>
<b>PARTICIPAÇÃO %</b>	<b>4,08</b>	<b>2,6</b>	

Fonte: IBGE, Cidades, 2015.

O Território possui 52% de sua população situada na zona urbana, tendo como municípios mais urbanizados: Miranda do Norte, Pirapemas e Cantanhede (QUADRO 4). Uma característica que era marcante no território, refere-se à relação da população rural sobre a população total. Ao analisarmos os dados dos municípios no Censo de 2000, percebemos que com exceção de Miranda do Norte, Itapecuru Mirim e Pirapemas que tinham respectivamente 15,58%, 35,33% e 43,49% da população na zona rural, todos os demais municípios possuíam mais de 50% da população na zona rural, o que caracterizaria o Vale do Itapecuru como um território essencialmente rural.

Entretanto, conforme os dados do Quadro 5 retirados do Censo de 2010 verificamos que além de Miranda do Norte, Itapecuru Mirim e Pirapemas com respectivamente 20%, 44% e 35% da população na zona rural, outros dois municípios tiveram sua população rural reduzida, são eles: Cantanhede com 36,62% (2010) - 51,87% (2000) e Vargem Grande 45,99% (2000) - 50,68% (2010).

A partir destes dados, podemos concluir que o Território não pode ser considerado essencialmente rural, mas também não apresenta um grau de urbanização acentuado visto que o quantitativo da população urbana e rural se mantem equilibrado com 52% e 48% respectivamente.

Quadro 4- População Urbana no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010)

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO URBANA (2010)	POPULAÇÃO URBANA %
ANAJATUBA	25.291	7.015	27,74
CANTANHEDE	20.448	12.959	63,38
ITAPECURU MIRIM	62.110	34.668	55,82
MATÕES DO NORTE	13.794	4.679	33,92
MIRANDA DO NORTE	24.427	19.519	79,91
NINA RODRIGUES	12.464	4.439	35,61
PIRAPEMAS	17.381	11.146	64,13
PRESIDENTE VARGAS	10.717	4.581	42,75
SANTA RITA	32.366	14.915	46,08
VARGEM GRANDE	49.412	26.687	54,01
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>268.410</b>	<b>140.608</b>	<b>52%</b>
<b>ESTADO</b>	<b>6.574.789</b>	<b>4.143.728</b>	<b>2,14%</b>

Fonte: IBGE, Cidades, 2015.

Quadro 5- População rural no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	POPULAÇÃO RURAL (2010)	POPULAÇÃO RURAL %
ANAJATUBA	25.291	18.276	72,26
CANTANHEDE	20.448	7.489	36,62
ITAPECURU MIRIM	62.110	27.442	44,18
MATÕES DO NORTE	13.794	9.115	66,08
MIRANDA DO NORTE	24.427	4.908	20,09
NINA RODRIGUES	12.464	8.025	64,39
PIRAPEMAS	17.381	6.235	35,87
PRESIDENTE VARGAS	10.717	6.136	57,25
SANTA RITA	32.366	17.451	53,92
VARGEM GRANDE	49.412	22.725	45,99
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>268.410</b>	<b>127.802</b>	<b>48%</b>
<b>ESTADO</b>	<b>6.574.789</b>	<b>2.425.955</b>	<b>1,94%</b>

Fonte: IBGE, Cidades, 2015.

O Quadro 6 apresenta os indicadores de habitação do Território com o percentual da população que possui acesso a três tipos de serviços fundamentais à boa qualidade de vida dos habitantes do Vale do Itapecuru referentes à: água encanada, energia elétrica e à coleta de lixo. Estes serviços são fornecidos à maioria da população do Território, cabendo destacar que

92,79% da população possui em seus domicílios energia elétrica e 70,05% de domicílios com água encanada. Entretanto, o serviço de coleta de lixo é fornecido a apenas 61,96% dos domicílios da população urbana que na sua maioria é o tipo de serviço oferecido nas sedes dos municípios já que normalmente na zona rural o tratamento dado ao lixo é a queima.

Quadro 6- Indicadores de habitação no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	% da população em domicílios com água encanada	% da população em domicílios com energia elétrica	% da população em domicílios com coleta de lixo*
ANAJATUBA	77,24	93,32	66,35
CANTANHEDE	74,45	96,20	54,86
ITAPECURU MIRIM	76,90	96,26	84,89
MATÕES DO NORTE	57,89	85,59	76,94
MIRANDA DO NORTE	81,35	99,60	78,53
NINA RODRIGUES	65,24	95,58	51,75
PIRAPEMAS	75,56	90,71	47,29
PRESIDENTE VARGAS	51,25	85,82	42,61
SANTA RITA	77,57	97,57	67,59
VARGEM GRANDE	63,03	87,21	48,83
<b>TERRITÓRIO</b>	70,05%	92,79%	61,96%

Fonte: IBGE, 2015.

\*Somente para população urbana

O Quadro 7 apresenta um dado importante que permite conhecer mais características do Território em relação à população e a sua qualidade de vida. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, ele varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano (PNUD/IBGE. 2010). Para fins comparativos, o maior IDH-M do Brasil é 0,862 do município São Caetano do Sul- SP e o menor é 0,418 em Melgaço- PA. No caso específico do Vale do Itapecuru, o Território apresenta o IDH-M de 0,578 considerado baixo (Quadro 7), enquanto o do estado é igual a 0,639 considerado o segundo índice mais baixo do país estando à frente apenas do estado de Alagoas. Portanto, cabe

destacarmos que os índices apresentados pelos municípios do Vale do Itapecuru são considerados baixos quando comparados às médias estadual e nacional.

Conforme o Quadro 7, observamos que a maior parte dos municípios que compõem o Território possuem índice médio de 0,500 com apenas dois municípios que apresentam o IDH-M acima desse valor- Miranda do Norte (0,610) e Santa Rita (0,609). Analisando individualmente os componentes que formam o índice percebemos que os municípios apresentam médias com valores semelhantes onde nenhum se sobressai o outro.

Quando comparamos os índices de 2010 com os referentes ao ano de 2000 percebemos que os componentes Longevidade e Renda tiveram um aumento significativo. Em relação a Longevidade o Território apresentava em 2000 a média 0,591 já em 2010 possuía 0,760; no quesito Renda apresentava em 2000- 0,434 e em 2010 0,504. Destaca-se o município de Cantanhede que apresentava no componente Longevidade em 2000 a taxa 0,515 e em 2010 tinha 0,774. Entretanto, ao comparar o componente Educação observamos a diminuição da média territorial onde em 2000 o Vale do Itapecuru apresentava a média 0,664 e em 2010 houve o declínio para 0,508.

Quadro 7- IDH Médio e por Componente no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	IDH-M	IDH-M POR COMPONENTE		
			Longevidade	Educação	Renda
ANAJATUBA	25.291	0,581	0,762	0,492	0,523
CANTANHEDE	20.448	0,565	0,774	0,468	0,497
ITAPECURU MIRIM	62.110	0,599	0,747	0,539	0,534
MATÕES DO NORTE	13.794	0,533	0,768	0,436	0,452
MIRANDA DO NORTE	24.427	0,610	0,751	0,550	0,550
NINA RODRIGUES	12.464	0,585	0,774	0,547	0,474
PIRAPEMAS	17.381	0,576	0,741	0,514	0,501
PRESIDENTE VARGAS	10.717	0,587	0,768	0,560	0,470
SANTA RITA	32.366	0,609	0,743	0,551	0,553
VARGEM GRANDE	49.412	0,542	0,768	0,425	0,487
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>268.410</b>	<b>0,578</b>	<b>0,760</b>	<b>0,508</b>	<b>0,504</b>
<b>ESTADO</b>	<b>6.574.789</b>	<b>0,639</b>	<b>0,757</b>	<b>0,562</b>	<b>0,612</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Os dados de longevidade no Território revelados no Quadro 8 demonstram que os municípios do Vale do Itapecuru não estão dentro da média nacional em esperança de vida ao nascer apresentando uma média de 70,59 anos, isto porque a média nacional é 73,86. Quanto às taxas referentes à mortalidade, o Maranhão apresenta um dos maiores índices de mortalidade infantil com 28,3 mortes de crianças com idades menores do que 1 ano, em cada grupo de 1.000 nascidos com uma média menor que a do estado de Alagoas que registrou 28,40 mortes de crianças com menos de 1 ano. Dentre os inúmeros fatores responsáveis pelo agravamento desta situação estão: a deficiência na assistência hospitalar aos recém-nascidos, a ausência de saneamento básico e a desnutrição. Já a taxa de fecundidade do Território mantém-se acima da média nacional que é de 1,87 enquanto o Vale do Itapecuru possui taxa de fecundidade total igual a 2,7.

Quadro 8- Longevidade, mortalidade e fecundidade no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)	Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)
ANAJATUBA	70,7	27,2	29,7	2,4
CANTANHEDE	71,5	24,9	27,2	2,8
ITAPECURU MIRIM	69,8	30,0	32,7	2,8
MATÕES DO NORTE	71,1	26,0	28,3	2,4
MIRANDA DO NORTE	70,0	29,2	31,9	2,1
NINA RODRIGUES	71,5	24,9	27,2	3,5
PIRAPEMAS	69,5	31,1	33,9	3,1
PRESIDENTE VARGAS	71,1	26,00	28,3	3,0
SANTA RITA	69,6	30,7	33,4	2,4
VARGEM GRANDE	71,1	26,00	28,3	2,5
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>70.59</b>	<b>27.6</b>	<b>30.09</b>	<b>2.7</b>

Fonte: IBGE, 2015.

A população do Território pode ser considerada jovem, isto porque numa população estimada em 268.410 habitantes (2010), 163.396 correspondem aos habitantes com faixa etária de 15 a 64, ou seja, 60,87% da população é considerada economicamente ativa. Por esta

população economicamente ativa deve ser inserida no mercado de trabalho da melhor maneira possível e ter sua força de trabalho melhor aproveitada a fim de movimentar a economia do Território (QUADRO 9). Ainda de acordo com o Quadro 9 sobre a Estrutura etária do Vale do Itapecuru, obtemos as informações de que a população com menos de 15 anos corresponde a 88.831 o equivalente a 33,09% do total e que a população com 65 ou mais anos é de 16.183, ou seja, 6,03%.

Quadro 9- Estrutura Etária no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

	ESTRUTURA ETÁRIA		
	Menos de 15 anos	15 a 64 anos	65 ou mais
ANAJATUBA	7.429	15.831	2.031
CANTANHEDE	6.922	12.348	1.178
ITAPECURU MIRIM	20.475	37.812	3.823
MATÕES DO NORTE	4.682	8.449	663
MIRANDA DO NORTE	7.097	15.972	1.358
NINA RODRIGUES	4.850	7.072	542
PIRAPEMAS	6.232	10.038	1.111
PRESIDENTE VARGAS	4.056	6.061	600
SANTA RITA	9.793	20.497	2.076
VARGEM GRANDE	17.295	29.316	2.801
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>88.831</b>	<b>163.396</b>	<b>16.183</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Os dados sobre o nível educacional da população do Vale do Itapecuru apresentados no Quadro 10 são preocupantes, pois ao analisarmos os índices de escolaridade por anos de estudo percebemos que a porcentagem de pessoas que concluem o ensino médio é baixa com apenas 24,76% de pessoas com 18 a 20 anos já concluíram o ensino médio. Em contrapartida, 90,44% de crianças com 5 a 6 anos estão na escola. A não-conclusão dos ciclos escolares está ligada a inúmeros fatores, dentre os quais está a falta de políticas públicas que qualifiquem o ensino e possam incentivar a permanência do aluno na escola, esta tendência ao abandono escolar está ligada a falta de perspectivas profissionais e a permanência de uma cultura em que o papel da escola esteja limitado apenas a alfabetização. Desta forma, sem uma exigência na qualificação profissional que vá além do saber ler e escrever grande parte dos jovens saem da

escola antes de sua conclusão para assumir postos de emprego que não exigem maior capacitação.

Quadro 10- Fluxo escolar por faixa etária no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	% de 5 a 6 anos na escola (2010)	% de 11 a 13 anos nos anos com fundamental completo (2010)	% de 15 a 17 anos com fundamental completo (2010)	% de 18 a 20 anos com médio completo (2010)
ANAJATUBA	94,94	85,44	40,63	19,23
CANTANHEDE	90,99	75,12	35,44	16,00
ITAPECURU MIRIM	92,11	82,84	54,52	31,75
MATÕES DO NORTE	79,16	69,57	41,49	25,74
MIRANDA DO NORTE	95,29	79,21	43,17	27,30
NINA RODRIGUES	90,20	85,20	44,95	28,34
PIRAPEMAS	88,74	85,14	55,98	24,29
PRESIDENTE VARGAS	93,39	88,70	54,44	30,34
SANTA RITA	97,71	83,61	50,60	28,02
VARGEM GRANDE	81,87	68,76	38,28	16,63
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>90,44</b>	<b>80,36</b>	<b>45,95</b>	<b>24,76</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Os índices de escolaridade referentes à população adulta do Território (QUADRO 11) mostram que 37,38% possui o Ensino Fundamental incompleto e é analfabeta em contrapartida aos 15,39% daqueles que possuem o Ensino Médio completo e Ensino Superior incompleto. A porcentagem da população que possui o Ensino Superior completo é de apenas 3,15%. Conhecer essas informações é fundamental para que o Colegiado ao elaborar suas propostas para a implantação de projetos possa focar em estratégias de desenvolvimento voltadas à melhoria da educação.

Quadro 11- População adulta (25 anos ou mais) no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	% Fundamental incompleto e analfabeto (2010)	% Fundamental incompleto e alfabetizado (2010)	% Fundamental completo e médio incompleto (2010)	% Médio completo e superior incompleto (2010)	% Superior completo (2010)
ANAJATUBA	35,6	38,4	10,4	13,6	2
CANTANHEDE	38,7	33,4	11	13,1	3,9
ITAPECURU MIRIM	36,5	34,1	10	16,5	2,9
MATÕES DO NORTE	44,1	33,3	9,8	9,8	3
MIRANDA DO NORTE	27,9	34,1	13,3	21,5	3,2
NINA RODRIGUES	39,9	28	10	17,7	4,4
PIRAPEMAS	39,5	32,9	8,8	14,3	4,5
PRESIDENTE VARGAS	39,4	29,4	8,8	18,9	3,5
SANTA RITA	29,6	39,4	11,9	16,5	2,5
VARGEM GRANDE	42,6	35,3	8,6	12	1,6
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>37,38</b>	<b>33,83</b>	<b>10,26</b>	<b>15,39</b>	<b>3,15</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Um ponto positivo na educação do Território é o aumento da expectativa dos anos de estudo entre os anos de 2000 e 2010 (QUADRO 12) de 2,18 anos, enquanto em 2000 a expectativa era de 6,88 em 2010 este número passou para 9,06 enquanto a expectativa dos anos de estudo brasileira corresponda a 13,8.

Quadro 12- Expectativa dos anos de estudo no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Expectativa dos anos de estudo (2000)</b>	<b>Expectativa dos anos de estudo (2010)</b>
ANAJATUBA	6,73	9,18
CANTANHEDE	6,64	8,83
ITAPECURU MIRIM	8,33	9,59
MATÕES DO NORTE	4,69	8,14
MIRANDA DO NORTE	7,74	8,48
NINA RODRIGUES	7,31	8,98
PIRAPEMAS	7,44	9,97
PRESIDENTE VARGAS	7,01	10,14
SANTA RITA	7,34	9,54
VARGEM GRANDE	5,54	7,77
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>6,88</b>	<b>9,06</b>

Fonte: IBGE, 2015.

Quanto aos dados sobre renda per capita e pobreza no Vale do Itapecuru (QUADRO 13), os índices mostram que o Território é marcado por profundas desigualdades apresentando renda per capita média de R\$188,23, portanto inferior à média do Estado e a do País com respectivamente R\$360,34 e R\$1490. O Território apresenta ainda uma concentração de pobreza com 56,98% de pobres e 37,57% de extremamente pobres, tais índices são considerados altos comparados aos índices do estado com 39,53% pobres e 22,47% de extremamente pobres.

O índice de Gini é outro fator que precisa ser analisado, trata-se de um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD/ IBGE. 2010). O Território possui um índice de 0,57, o Maranhão possui 0,62 e o índice de Gini brasileiro é de 0,53 o que ressalta a desigualdade de renda que está abaixo dos padrões mundiais como o dos Estados Unidos igual a 0,42.

Quadro 13- Renda, pobreza e desigualdade no Território Vale do Itapecuru- MA (IBGE/2010).

MUNICÍPIO	Renda per capita (em R\$)	% de extremamente pobres	% de pobres	Índice de Gini
ANAJATUBA	207,65	39,99	55,32	0,60
CANTANHEDE	176,61	40,03	62,19	0,60
ITAPECURU MIRIM	221,87	30,38	49,69	0,56
MATÕES DO NORTE	133,33	41,86	66,06	0,57
MIRANDA DO NORTE	245,25	18,00	38,61	0,47
NINA RODRIGUES	152,75	46,20	66,30	0,62
PIRAPEMAS	181,05	40,84	59,87	0,60
PRESIDENTE VARGAS	149,19	50,19	63,81	0,61
SANTA RITA	249,26	27,00	44,19	0,53
VARGEM GRANDE	165,37	41,19	63,72	0,52
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>188,23</b>	<b>37,57</b>	<b>56,98</b>	<b>0,57</b>

Fonte: IBGE, 2015.

O Produto Interno Bruto do Território (1, 306.499) corresponde a 2,22% do Produto Interno Bruto Estadual (58.819.683), o setor de serviços (769.503) é responsável por 58,90%, seguido do setor agropecuário (340.233) com 26,05 % e do setor industrial (137.499) com 10,52% (QUADRO 14).

O setor de serviços destaca-se como principal atividade o comércio, um vetor fundamental na economia do Território. Tem como característica principal os pequenos estabelecimentos que comercializam produtos industrializados de primeira necessidade e produtos agrícolas como cereais e farinha de mandioca originários dos municípios que formam o Vale do Itapecuru e municípios adjacentes. Os municípios situados nas margens das estradas possuem maior dinâmica comercial por conta do grande fluxo de pessoas. Podemos destacar também as feiras semanais ambulantes que comercializam confecções, utensílios domésticos, alimentos como frutas, ovos, hortaliças, frangos e carnes. Outro segmento sobre a economia local que merece destaque é o funcionalismo público municipal que apesar de ser um dos principais postos de trabalho possui baixos salários (MDA/2006).

Desta forma, o Território Vale do Itapecuru apresenta:

uma economia baseada nos pequenos e médios negócios de base familiar, informal e carente de infraestrutura, aportes financeiros e assessoramento nas questões gerenciais e organizativas (MDA. 2006. p.37).

O setor de industrial possui pouca expressão no Território destacando a agroindústria como segmento representativo formado pelas casas de farinha e as mini usinas de beneficiamento de arroz. Elas são, geralmente, de pequeno porte e atendem à demanda produtiva do Território. Há também as serrarias, indústrias artesanais e mecanizadas de cerâmica localizadas em maior número nos municípios de Itapecuru Mirim e Santa Rita servindo de importantes postos para a geração de emprego e renda (MDA/2006).

Quadro 14- Comparativo do PIB Total no Território- 2012

MUNICÍPIO	Nº	PIB mil (R\$)	% PIB	PIB per capita (R\$)	VA Agro Mil (R\$)	VA Indústria Mil (R\$)	VA Serviços Mil (R\$)
ANAJATUBA	78º	118.511	0,20	4.566	41.631	10.065	65.090
CANTANHEDE	110º	90.999	0,15	4.358	22.298	9.017	57.055
ITAPECURU MIRIM	20º	331.991	0,56	5.195	56.705	41.051	215.764
MATÕES DO NORTE	148º	58.420	0,10	3.959	18.807	4.972	33.423
MIRANDA DO NORTE	81º	117.064	0,20	4.558	7.655	11.380	79.442
NINA RODRIGUES	144º	60.156	0,10	4.594	22.554	4.706	31.778
PIRAPEMAS	94º	106.242	0,18	5.995	49.443	6.654	48.866
PRESIDENTE VARGAS	155º	56.075	0,10	5.114	20.812	4.177	30.326
SANTA RITA	70º	128.562	0,22	3.799	11.002	26.574	82.943
VARGEM GRANDE	30º	238.479	0,41	4.619	89.326	18.903	124.816
<b>TERRITÓRIO</b>		<b>1,306.499</b>	<b>2,22</b>	<b>4.676</b>	<b>340.233</b>	<b>137.499</b>	<b>769.503</b>
<b>ESTADO</b>		<b>58.819.683</b>	<b>100</b>	<b>1.277.736</b>	<b>7.789.169</b>	<b>8.619.371</b>	<b>35.584.552</b>

Fonte: IMESC, 2014.

De acordo com o PTDRS (2011), no período de 2004 a 2010 somente 7 novos assentamentos foram criados no Território com o aumento de 2.879 famílias beneficiárias e de 31.300,02 ha. Vargem Grande foi o município que obteve o maior número de Projetos de

Assentamento com 6 projetos e Santa Rita com 3 projetos como pode ser observado no Quadro 15.

Quadro 15- Total de Assentamentos criados no Território 2004/2009

Municípios	2004 Nº PA's	Nº fam	Área (ha)	2009 Nº pa's	Nº fam	Área (há)
Anajatuba	0	0	0	1	16	67,70
Cantanhede	7	413	7.222,57	8	565	9.750,22
Itapecuru Mirim	16	1.341	39.729,71	17	2.385	48.785,71
Matões do Norte	4	267	7.867,73	3	283	5.959,81
Miranda do Norte	3	198	2.333,00	4	216	2.434,67
Nina Rodrigues	4	440	13.562,23	6	794	21.497,72
Pirapemas	7	678	21.121,52	8	956	22.319,49
Presidente Vargas	13	324	6.896,00	5	296	4.782,47
Santa Rita	2	198	8.776,00	5	608	9.479,45
Vargem Grande	5	89	6.404,00	11	708	20.165,50
<b>Total</b>	61	3.948	113.912,76	68	6.827	145.242,78

Fonte: SIPRA/SR12/MA.MAR2014.

Ainda de acordo com o PTDRS (2011), existem no Território 100 áreas reconhecidas como Quilombolas como as comunidades de Santa Helena em Itapecuru Mirim e de Santana em Santa Rita. Estas comunidades representam menos de 20% das comunidades tituladas no Maranhão (QUADRO 16).

Quadro 16-Comunidades Quilombolas tituladas no Vale do Itapecuru

Comunidade	Município	Nº de famílias	Área
Santa Helena	Itapecuru Mirim	30	345,4331
Pedrinhas	Anajatuba	28	128,6363
Queluz	Anajatuba	105	255,2392
Santa Rita do Vale	Santa Rita	120	319,4535
Povoado Santana	Santa Rita	41	201,1171

Fonte: Fundação Pró-Índio de São Paulo, 2010



**TERCEIRO CAPÍTULO**

**OS AVANÇOS E DESAFIOS NA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL RURAL: O CASO DO COLEGIADO TERRITORIAL  
DO VALE DO ITAPECURU-MA**

## **CAPÍTULO 3- OS AVANÇOS E DESAFIOS NA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: O CASO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO ITAPECURU-MA**

### **3.1 Formação e Histórico do Colegiado Territorial**

Os territórios rurais são compreendidos pela SDT/MDA como espaços de integração, articulação e concertação da diversidade de atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que neles se manifestam. Estas articulações e negociações, em um meio com diversidade de visões e interesses, necessitam de institucionalidades do próprio território que sejam reconhecidas e legitimadas como um espaço representativo levando-se em consideração a diversidade de atores do território (SDT, 2005).

Estas institucionalidades territoriais devem, portanto, se concretizar em espaços de debate com transparência e participação. Neste sentido, torna-se necessário compreender como ocorrem seu processo de criação, estruturação e de funcionamento. Desta forma, são levantadas algumas questões: Como se organizam as institucionalidades territoriais? E, quais fatores podem afetar o seu desenvolvimento?

O formato institucional para a implementação do programa de desenvolvimento sustentável do MDA se traduz nos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER) ou, em alguns casos, nas Comissões de Instalação das Ações Territoriais (CIAT). Trata-se de fóruns participativos que devem se responsabilizar pela gestão das políticas de desenvolvimento e, mais particularmente, pela aplicação dos recursos do Pronaf Infraestrutura, antes atribuição dos conselhos municipais (FAVARETO; SCHRODER; 2007).

As CIAT foram criadas inicialmente, com um caráter provisório durante a fase de implantação do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) até que fossem concluídas a criação e estruturação de uma institucionalidade permanente. Os Colegiados de Desenvolvimento Territorial tornam-se as CIAT consolidadas cujo papel principal é a gestão social das políticas públicas de desenvolvimento rural referentes ao território.

Os Colegiados Territoriais se estruturaram com esta denominação no ano de 1996 e permitiram a gestão conjunta das entidades públicas e os agricultores familiares, aplicando modelos de negociação, consenso e cogestão. Apesar de ter apenas um caráter consultivo, não obrigatório para as decisões de investimento público (ECHEVERRI, 2010). Entretanto, é a

partir da década de 90 que começam a ser consolidadas instâncias voltadas à gestão da política pública para o desenvolvimento rural formadas com a participação das organizações sociais e dos grupos de agricultores familiares.

A formação de uma instância colegiada voltada à gestão de políticas públicas se estabelece no ano 2000 com a formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR). Este é um órgão que compunha o recém-formado Ministério do Desenvolvimento Agrário e responsável pelo planejamento e orientação das políticas públicas voltadas ao meio rural. À princípio era composto, em sua maioria, por representantes do governo sendo 14 funcionários do Estado, 6 representantes de entidades não-governamentais e um de organizações de cooperativas de produtores.

Em 2003, o CNDR é transformado em CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) e passa a contar com maior representatividade da sociedade civil. Dos seus 38 membros, 24 passam a ser representantes dos atores sociais do mundo rural. No entanto, suas funções e responsabilidades permanecem praticamente as mesmas.

A principal diferença entre as duas entidades é que o CNDR tinha um caráter mais operacional como a aprovação de planos de investimento e ação das instituições relacionadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Já o CONDRAF, tinha ações voltadas às grandes orientações para a obtenção de metas de desenvolvimento sustentável, de combate à pobreza, de alcance de equidade social, de articulação de políticas, interlocução e apoio à interpretação das demandas sociais nas estratégias das políticas, proposição de alianças entre atores sociais, acadêmicos e técnicos, proposição de desenvolvimentos legislativos e estímulo a mecanismos de participação e controle social no âmbito dos Conselhos estaduais e municipais (ECHEVERRI, 2010).

A partir desse momento, começa a ser [...] demonstrado a importância de se consolidar, nos territórios rurais, espaços de discussão sobre os rumos do desenvolvimento que orientem as iniciativas dos diferentes atores sociais sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de uma região, na perspectiva de construir modelos e experiências sustentáveis de geração de riquezas com inclusão social (SDT/MDA, 2010).

A opção para consolidação dos Colegiados Territoriais como espaços de gestão compartilhada entre as organizações sociais e o poder público nos Territórios teve início em 2004, entretanto essas estruturas já vinham se consolidando há algum tempo. Os Colegiados Territoriais tornam-se institucionalidades representativas do PRONAT nos territórios rurais com o objetivo de qualificar o processo de planejamento e gestão territorial. No primeiro

momento, o Colegiado tinha apenas um papel consultivo e não obrigatório, até tornar-se [...] numa cultura de planejamento, participação e negociação, *que contribuirá com muitos benefícios ao processo de democratização das decisões relacionadas com as políticas públicas* (SDT/MDA, 2010).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2010), os Colegiados Territoriais são formados a partir da consolidação de uma concepção baseada no desenvolvimento sustentável e solidário, com enfoque territorial e acentuando princípios como a sustentabilidade, a pluralidade, a diversidade, a democracia participativa e a solidariedade. Esta institucionalidade territorial também pode ser denominada de Fórum ou Conselho (dependerá da opção feita pelo Território) e deve ter como principal característica na sua formação a *diversidade de instituições, organizações e segmentos sociais e produtivos do território*.

Trata-se de uma instância que a princípio, deve ser formada paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público de um Território os quais elaboram e estabelecem por meio de consensos e pactuações quais planos, projetos e ações precisam ser priorizados. Além disso, devem desempenhar um papel de controle social da execução do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. Para o MDA, esses espaços permitem que representantes sociais, na maioria das vezes excluídos das discussões acerca das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, exerçam o papel de protagonistas e possam contribuir para a construção das políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, a SDT/MDA criou os Colegiados Territoriais a fim de fortalecer a gestão social nos territórios rurais.

No período de 2006 a 2010 a SDT/MDA consolidou 154 Colegiados Territoriais dos 164 territórios existentes neste período conforme o Quadro 17.

De acordo com os dados do Balanço de Gestão 2003-2010, atuavam diretamente no processo de tomada de decisões cerca de 11.700 representações da sociedade civil e dos poderes públicos, organizados em 449 câmaras temáticas, que tratam de questões relacionadas a gênero, juventude, comunidades tradicionais, meio ambiente, cultura, dentre outros.

No período de 2006-2010 houve forte investimento nas ações voltadas aos Colegiados Territoriais. Os recursos aplicados em apoio à gestão social evoluíram de forma crescente, passando de R\$ 4,7 milhões, em 2006, para mais de R\$ 27 milhões, em 2010, conforme mostra o Quadro 18.

<b>QUADRO 17: PRONAT- COLEGIADOS TERRITORIAIS CONSOLIDADOS. <sup>2</sup> DADOS ANUAIS E ACUMULADOS. BRASIL, 2006-2010</b>		
<b>ANO</b>	<b>COLEGIADOS TERRITORIAIS CONSOLIDADOS</b>	
	<b>NO ANO</b>	<b>ACUMULADO</b>
<b>2006</b>	41	41
<b>2007</b>	38	79
<b>2008</b>	10	89
<b>2009</b>	25	114
<b>2010</b>	40	154

Fonte: SDT/MDA. 2010.

<b>QUADRO 18: PRONAT- RECURSOS APLICADOS EM APOIO À GESTÃO SOCIAL. DADOS ANUAIS E ACUMULADOS. BRASIL, 2006-2010</b>		
<b>ANO</b>	<b>RECURSOS APLICADOS (R\$ 1,00)</b>	
	<b>NO ANO</b>	<b>ACUMULADO</b>
<b>2006</b>	4.686.311	4.686.311
<b>2007</b>	6.799.899	11.486.210
<b>2008</b>	16.289.600	27.775.810
<b>2009</b>	2.067.450	29.843.260
<b>2010</b>	27.000.000	56.843.260

Fonte: SDT/MDA. 2010.

A formação de um espaço de discussão e de concertação entre os diferentes atores sociais no Maranhão ocorre no ano de 2004 com a denominação de CIAT. Esses espaços poderiam ser como consórcios, fóruns, conselhos, comitês, agências, etc. A SDT não adotou um modelo de desenho dessas Comissões, deixou que cada Território Rural criasse seu próprio modelo de acordo com suas particularidades.

<sup>2</sup> Entende-se por consolidados os Colegiados que possuem regimento interno, funcionam de forma regular, estruturados em relação à composição paritária e constituição de comitês ou câmaras ou similares.

No Maranhão, a formação das CIAT foi instituída pelos atores sociais que participaram de oficinas territoriais durante a fase de implantação do PRONAT. Buscou-se garantir a representatividade do poder público e da sociedade civil nos Territórios, neste contexto, as comissões foram criadas com Plenárias, Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico. A constituição da CIAT do Vale do Itapecuru deu-se no dia 14 de julho de 2004 com 30 representantes compondo a Plenária, 20 representantes da sociedade civil e 10 do poder público.

Em 2008, com a implantação do Programa Territórios da Cidadania as CIAT (Comissão Provisória) são substituídas pelo CODETER- Colegiado de Desenvolvimento Territorial. Neste período, há um processo de qualificação desta instância com a elaboração do seu Regimento Interno, de sua estrutura e composição que resultam na criação das Câmaras Temáticas e que se concluem em 2010. A composição do CODETER Vale do Itapecuru passa a ser: Plenária-60 membros, Sociedade Civil-30 e Poder Público- 30. Em 2009 e 2010 com a intensificação de ações estratégicas de mobilização e sensibilização dos atores locais houve um crescimento na participação de novos integrantes que ainda assim não chegou a 50% da composição da plenária.

Após esta importante etapa, ainda no mesmo ano, houve o desligamento de alguns membros do Colegiado devido ao término de contrato de trabalho deles. A interrupção da atividade dos articuladores territoriais prejudicou o andamento das ações propostas pelo Colegiado. São os articuladores estadual e territorial responsáveis por convocar e mobilizar os membros do Colegiado, a concertação política dentro dessa instância precisa deles. Desta forma, os representantes dos municípios do Vale do Itapecuru encontraram grande dificuldade para desenvolver suas funções como entidade representativa do Território.

Percebeu-se que a partir do momento que estes membros foram desligados de suas funções dentro do Colegiado houve uma descontinuidade da política territorial. Isto porque, a saída destes membros da instância de gestão tornou-se um obstáculo para que as ações da política de desenvolvimento avançassem.

Outro fator que contribuiu para a desarticulação do Colegiado Territorial nos últimos dois anos foi a saída de muitos membros que participaram de várias etapas desta estratégia de desenvolvimento quando houve a troca de gestores municipais nas eleições para prefeitos ocasionando mudanças dos representantes.

Outros fatores que influenciaram o esvaziamento do Colegiado foram: a ampliação do colegiado que dificultou a mobilização dos integrantes para as plenárias; pouca participação dos integrantes do poder público municipal, estadual e federal, que consiste em 50% da

composição dos colegiados e desmotivação dos participantes pela não execução dos projetos de investimento do PROINF (MDA.2010).

Para resolver este entrave, a Rede de Entidades Parceiras e os núcleos dirigentes criaram agendas de jornadas e outras ações estratégicas (reuniões com prefeitos) com o objetivo de mobilizar a partir dos municípios e sensibilizar os atores locais para retomada das atividades. Como resultado o Colegiado conseguiu a participação de novos integrantes, entretanto não conseguiu chegar a 50% da composição da plenária (MDA.2010).

O Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru encontra-se em processo de reestruturação. Com a composição de novos e antigos membros a instância está em fase de avaliação das ações até aqui executadas, da elaboração de novas estratégias que permitam a continuidade das ações anteriormente interrompidas.

Cabe destacar a participação dos grupos de pesquisa e extensão LABEX e GEDITE da Universidade Estadual do Maranhão no acompanhamento das ações do Colegiado e assessoramento técnico através da execução do projeto “Implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial nos territórios rurais Lençóis Maranhenses / Munin, Vale do Itapecuru e Campos e Lagos (MA)”. O projeto tem como objetivo executar atividades de pesquisa e extensão focadas no monitoramento, avaliação, acompanhamento das atividades e qualidade dos resultados do PDSTR (Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais) de três Territórios- Lençóis Maranhenses / Munin, Campos e Lagos e Vale do Itapecuru.

No Vale do Itapecuru, o projeto teve início em 2014 e através desta parceria muitas atividades já foram realizadas como as escutas territoriais (FOTO 1), oficinas para a formação de câmaras temáticas, para a composição da plenária, para a redefinição de metas e prioridades dos Planos Territoriais, além da realização de feiras. Têm sido realizadas reuniões com o Colegiado do Território para a elaboração de novas estratégias para o (re) funcionamento dos projetos de infraestrutura construídos.

Foto 1: Escuta territorial em Itapecuru. 2015.



Fonte: COSTA, Jodean Santos.

### 3.2 Composição do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA

Segundo o artigo 4º da Resolução nº 48 do CONDRAF (ANEXO) os Colegiados devem ter uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural, contemplando as seguintes situações:

I- que, no mínimo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes de entidades da sociedade civil organizada, que representem a agricultura familiar<sup>3</sup>, estudem ou promovam ações voltadas para seu apoio e desenvolvimento (movimentos sociais, entidades sindicais, cooperativas e/ou associações produtivas, comunitárias, entidades de assessoria técnica e organizacional, etc.);

<sup>3</sup>Por “agricultor familiar” adota-se o mesmo conceito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), qual seja, aquele que inclui: (a) Produtores(as) cujo trabalho seja de base familiar, quer sejam proprietários(as), posseiros (as), arrendatários(as), parceiros(as) ou concessionários(as) da reforma agrária; (b) Remanescentes de quilombos e povos indígenas; (c) Pescadores(as) artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorem a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em parceria com outros pescadores artesanais; (d) Extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; (e) silvicultores(as) que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável; e (f) Aquicultores (as) que se dediquem ao cultivo de organismos cujo meio normal ou mais frequente seja a água.

II- que, no máximo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes do poder público (executivo, legislativo ou judiciário), vinculadas ao desenvolvimento rural sustentável (inclusive universidades), de organizações de caráter para-governamental (tais como: associações de municípios, sociedades de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, entre outros) e de outros setores da sociedade civil organizada não diretamente ligados à agricultura familiar (como empreendedores rurais dos setores de serviços e industrial).

Quanto ao número de membros, a SDT sugere que devem ser levados em consideração o tamanho do território e/ou o número de entidades organizadas para que a representatividade seja equilibrada entre os grupos e os municípios participantes (MDA, 2006). O CODETER poderá discutir e avaliar se a composição definida em cada caso está de acordo com as demandas específicas dos processos de desenvolvimento territorial, em outras palavras, são as características locais que irão direcionar a composição do CODETER (CONDRAF. Nº 48).

A representatividade idealizada pela política de desenvolvimento territorial indica que as organizações do poder público e da sociedade, presentes no Território, devem discutir as propostas de forma paritária. Mas esta representatividade não pode se limitar apenas a uma composição onde 50% dos representantes sejam de instituições públicas e os outros 50% sejam da sociedade civil. A representatividade idealizada aqui é aquela em que haja pluralidade e diversidade dos atores sociais. Portanto, o Colegiado poderá ser considerado plural se nele estiver diferentes entidades representativas e se, seus posicionamentos diversos estiverem presentes; e poderá ser considerado diverso se os diversos setores da sociedade como as populações tradicionais, pescadores entre outros participarem do processo de gestão (BRASIL, SDT, 2005).

Portanto, para a SDT o Colegiado Territorial deve contar não somente com uma diversidade de atores, mas principalmente com uma pluridade de concepções e representação de interesses. Ou seja, a multiplicidade de atores seria uma das maneiras de fortalecer os mecanismos de gestão social trazendo aos colegiados, concepções ou visões distintas (complementares ou divergentes) para que se negocie entendimentos e acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território (CONDRAF, Nº48,52).

Embora, haja a orientação para uma composição que contemple a diversidade dos atores territoriais, o que se percebe é que muitos segmentos sociais que compõem os territórios não encontram apoio para participarem permanentemente desses espaços e enfrentam, segundo Weidgenant (2011), muitas dificuldades de articulação e auto-organização, além de não possuírem organizações que lhes deem suporte e apoio para poderem constituir espaços

permanentes e sistemáticos de organização e atuação na formulação e controle social das políticas públicas.

Jovens, mulheres, populações e povos tradicionais: quilombolas, indígenas, pescadores, extrativistas e outros grupos apresentam maior fragilidade na organização e participação social. O próprio Regimento Interno reconhece esta fragilidade ao recomendar que o Colegiado garanta a representatividade das mulheres que deve ser de no mínimo 30% bem como possa garantir a representatividade dos demais segmentos.

A representatividade equilibrada defendida pela SDT significa combinar no mesmo território as ações conjuntas de agentes com uma visão espacialmente limitada como os representantes municipais cujos interesses são comunitários com agentes sociais com visão mais ampla do território como os representantes de grandes instituições. Ou seja, para que haja o processo de incentivo ao pluralismo e a inclusão na representatividade do Colegiado proposto pelo programa seria interessante considerar como agentes territoriais os representantes de empresários e de setores da agricultura patronal garantindo uma composição aberta e multidimensional.

Autores como Favareto e Dias (2007) afirmam que os Colegiados não envolvem as forças sociais mais influentes do território como as organizações representativas de outros setores econômicos além do setor agro, o que caberia incluir também diferentes atores que não estejam ligados diretamente à agricultura familiar, podendo ser citados representantes das áreas de educação e saúde. A ausência de participação dos atores de mercado (Delgado e Grisa, 2013) e a de representantes de empresários (Zani e Tenório, 2011) são destacados como possíveis entraves que podem fragilizar a proposta de desenvolvimento territorial (ZIMMERMANN, 2013).

Na prática, exigir e ter a participação paritária entre representantes distintos como da sociedade civil e do poder público num ambiente de discussão e articulação de políticas públicas não é uma tarefa fácil. Visto que, historicamente, estes dois grupos sociais mantiveram-se distantes já que as políticas de desenvolvimento eram restritas e privilegiavam alguns grupos.

Os Codeters estão em uma escala intermediária entre os municípios e os estados da federação, esta estrutura ampliou a abrangência da articulação e participação da sociedade civil, rompendo com a chamada prefeiturização (Favareto, 2010<sup>a</sup>; Zimmermann) ao buscar superar os poderes locais oligárquicos enraizados.

Em relação ao Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA no que se refere a sua estrutura e composição devemos ressaltar que devido a rotatividade de representantes territoriais deste Colegiado, principalmente após o período municipal eleitoral e à falta de

documentos que registrem a participação de seus membros não há a possibilidade de contabilizar o número exato de participantes e à quais entidades cada um representou no CODETER do Vale do Itapecuru em todos os seus anos de funcionamento.

Este é, inclusive, um dos pontos de crítica que pode ser feito ao Colegiado do Vale do Itapecuru que é a inexistência de registros sejam escritos ou fotográficos das reuniões e atividades do Colegiado ao longo de sua história. Isto porque, estes registros ajudam a legitimar as decisões além de poder solucionar dúvidas e de garantir um histórico das ações no Território.

Sendo assim, foi através do acompanhamento in loco das reuniões realizadas pelo Colegiado nos últimos três anos e da sistematização dos dados obtidos através da realização das entrevistas semiestruturadas e dos questionários aplicados com representantes do Colegiado de todo o Território do Vale do Itapecuru foi possível obtermos algumas conclusões.

Foi perguntado aos entrevistados: ‘Como se encontra a participação de representantes da sociedade civil e do poder público no Colegiado V.I.? ’

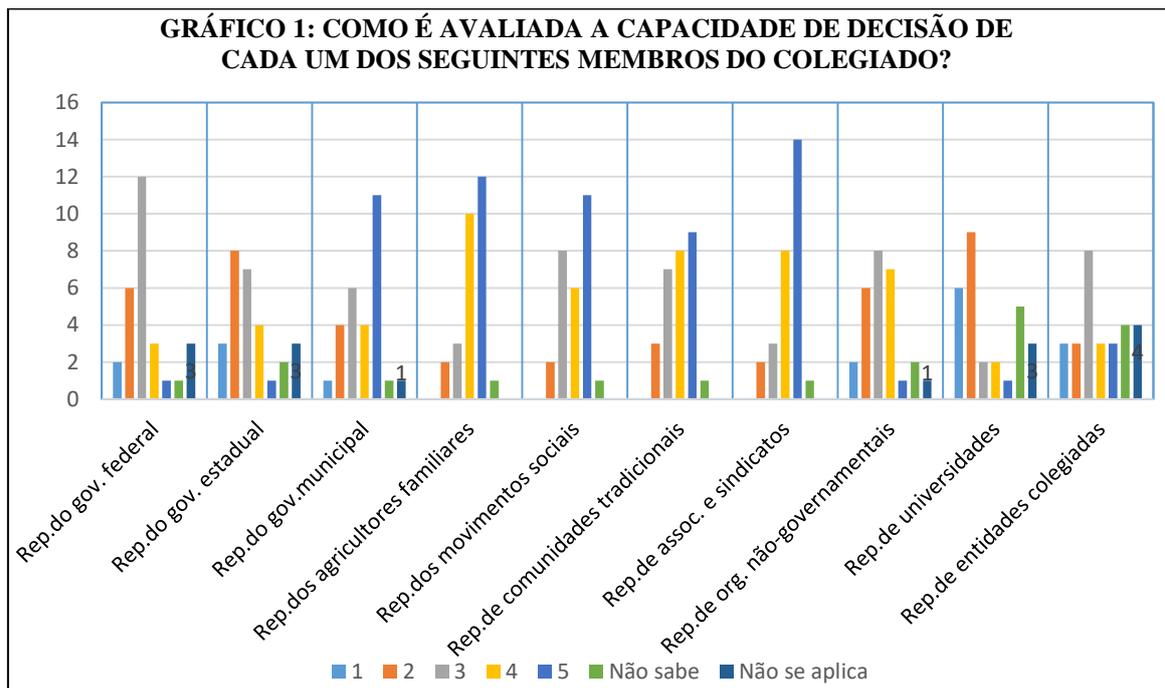
Para os representantes da sociedade civil não há participação suficiente do poder público nas decisões da instância. Eles se consideram a maioria no processo de gestão da política de desenvolvimento e atribuem a ausência do poder público na tomada de decisões como um dos principais entraves para a efetivação das propostas. Do outro lado, os representantes do poder público reconhecem a falta de interesse das instituições públicas em participar do Colegiado, pois para eles, a maior parte dos gestores enxerga a atuação do Colegiado como um processo moroso, sem resultados e ações imediatas. O Quadro 19 apresenta as instituições que representam a sociedade civil e o poder público no CODETER Vale do Itapecuru.

Quadro 19: Composição do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru

<b>QUADRO 19- COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL DO VALE DO ITAPECURU</b>	
<b>REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO</b>	<b>REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarias de Assistência Técnica e Extensão;</li> <li>• Superintendência Regional do INCRA;</li> <li>• Prefeituras municipais;</li> <li>• Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária;</li> <li>• Secretarias de Agricultura;</li> <li>• Entre outros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicatos de Trabalhadores (as) Rurais;</li> <li>• Associações de moradores;</li> <li>• Cooperativas;</li> <li>• Escola Família Agrícola;</li> <li>• Associação das quebradeiras de coco;</li> <li>• Assentamentos;</li> <li>• Igrejas;</li> <li>• Fórum da juventude;</li> <li>• Colônias de pescadores;</li> <li>• Grupo de mulheres lavradoras;</li> <li>• Associação dos idosos;</li> </ul>

Fonte: MDA, 2008. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

Na aplicação dos questionários foi perguntado: Como é avaliada a capacidade de decisão de cada um dos seguintes membros do Colegiado? (GRÁFICO 1). O objetivo desta pergunta foi compreender o nível de participação dos membros do Colegiado. Foi utilizada uma escala de 1 a 5 em que 1 representa uma capacidade de decisão ‘Muito baixa’ e 5 indica uma capacidade de decisão ‘Muito alta’. Foram apresentadas também as opções de ‘Não sabe’ e ‘Não se aplica’.



Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.

De acordo com os entrevistados, os representantes de associações e sindicatos foram melhor avaliados recebendo em sua maioria a nota mais alta no que se refere a capacidade de decisão seguidos dos representantes dos agricultores familiares, movimentos sociais e representantes do governo municipal. Nota-se que os representantes do governo federal e estadual tiveram sua capacidade de decisão avaliada como ‘Muito fraca’ assim como os representantes de universidades.

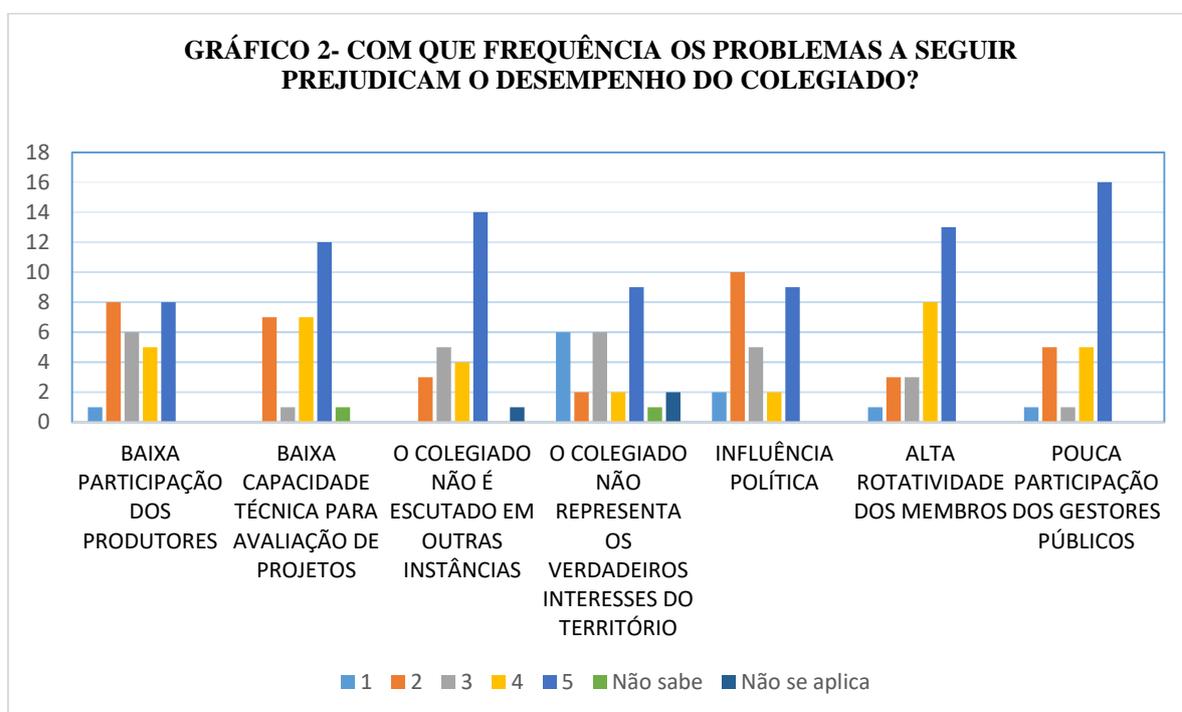
Vale lembrar, que os Colegiados Territoriais foram instituídos a partir das entidades representativas que já existiam no território. Entidades que, em alguns casos, possuíam um equilíbrio no número de participantes entre sociedade civil e poder público ou aquelas em que havia uma quantidade maior de diferentes atores da sociedade civil e pouca ou nenhuma representação do poder público. Desta forma, pode-se dizer que o perfil de representação que existia nos espaços públicos municipais influenciou a composição atual do Colegiado. E apesar

da consolidação dos Colegiados, com maior incentivo ao ingresso de representações da sociedade civil e do poder público do território houve pouca alteração neste quadro.

Delgado e Grisa (2013) destacam o papel importante do CODETER para a governança e articulação democrática dos atores sociais onde devem ser administrados os conflitos de interesses e a construção de consensos. A respeito destes conflitos foi indagado aos entrevistados: ‘Quais os principais entraves para a participação nas reuniões do Colegiado?’

Para eles, os conflitos de interesse e a dificuldade de comunicação e entendimento desaceleram o ritmo das decisões e poderão servir como indicativo de que o Colegiado pode não ser uma instância de representação ideal do Território. Por outro lado, houve quem apontasse as discussões como um fator positivo para a tomada de decisões, pois são justamente as diferentes perspectivas e vivências que tornariam esse espaço de concertação política ideal.

No questionário foi pedido que os entrevistados avaliassem a seguinte pergunta: ‘Com que frequência os problemas a seguir prejudicam o desempenho do Colegiado?’ Devendo responder numa escala de 1 a 5 em que 1 representa um problema que ‘Prejudica pouco’ e 5 indica um problema que ‘Prejudica muito’. Foram apresentadas também as opções de ‘Não sabe’ e ‘Não se aplica’ (Gráfico 2).



Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.

De acordo com o Gráfico 2, os problemas que mais prejudicam o desempenho do Colegiado são a pouca participação dos gestores públicos, juntamente com o fato do Colegiado não ser escutado em outras instâncias. Destacam-se também como motivo de preocupação, a alta rotatividade dos membros e a baixa capacidade técnica para avaliação de projetos.

A dependência do Colegiado em relação ao poder executivo municipal ou a chamada ‘prefeiturização’ dos Colegiados é o ponto de maior insatisfação de seus membros. Isto porque, as ações para o desenvolvimento decorrem bem mais da administração pública do que da iniciativa dos atores-gestores sociais. A duração e a amplitude dessas ações, em muitos casos, dependem diretamente das disputas políticas locais e dos mandatos municipais. Por isso, observa-se que na troca gestores políticos há a reestruturação do Colegiado provocando o que se chama de descontinuidade política.

Como proposta para a solução deste entrave indica-se aumentar o grau de gestão e autonomia do Colegiado transformando-o num âmbito de reflexão e tomadas de decisões efetivas para a melhoria do meio rural. Para Delgado e Grisa (2013), a gestão social do Colegiado indica uma dupla função, a de governança e de gestão social dos projetos de desenvolvimento. Embora, o Colegiado consiga ser bem mais um espaço de democratização da governança do que gestão social por ter muitas dificuldades em operacionalizar os projetos (Delgado e Grisa, apud Zimmermann, 2013).

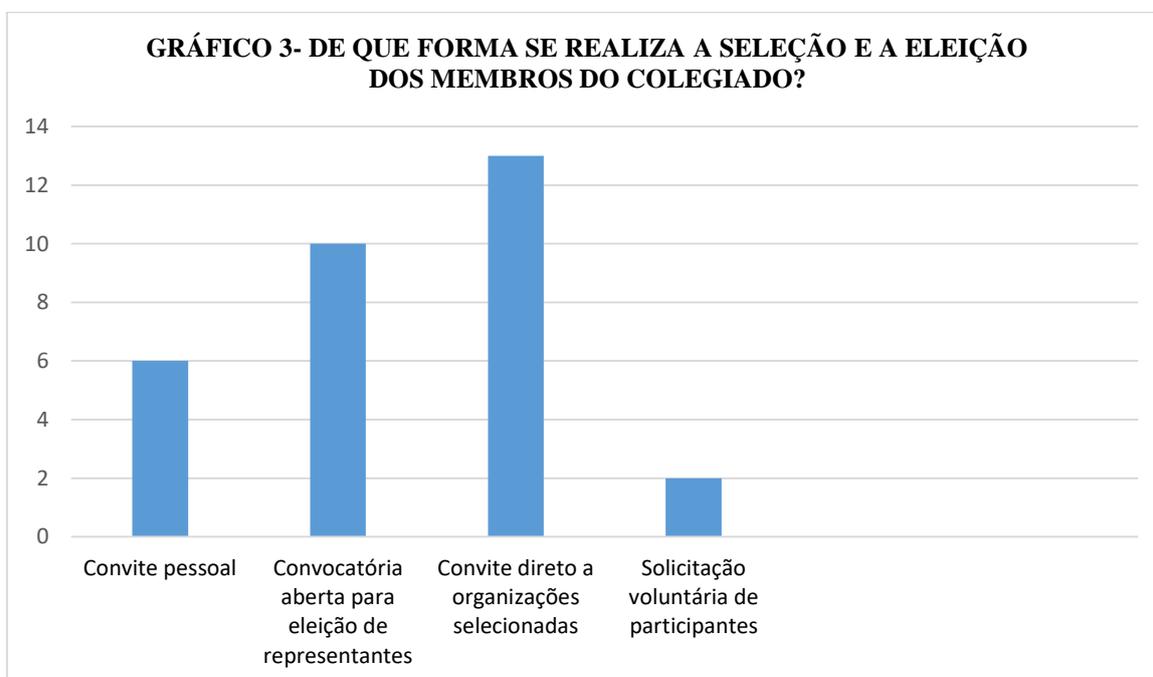
Diante destas controvérsias foi perguntado: ‘Qual proposta poderia ser feita para que houvesse a real paridade na participação da sociedade civil e do poder público?’. Para eles, deveria haver maior aproximação entre o Colegiado e as instituições públicas devendo ser realizadas oficinas e fóruns com a participação de autoridades políticas para, segundo eles, incentivar sua participação, conhecerem a realidade do seu território e para a construção de alianças.

Outro ponto muito importante da sua composição é a indicação dos seus suplentes pelos representantes do poder público e da sociedade civil. Podem ser convidadas para participar das reuniões do Colegiado as organizações e entidades que tenham relação direta com alguma ação específica em desenvolvimento pelo Colegiado (MDA, 2008, p.06). Sobre a inserção de membros no Colegiado as Resoluções nº 48 e 52 do CONDRAF recomendam:

- ✓ Recomenda-se que os representantes no CODETER sejam indicados (as) por suas respectivas organizações, anexando-se a ata da reunião que formalizou a indicação;

- ✓ Destaque-se que o objetivo de empoderamento e fortalecimento dos territórios indica que as institucionalidades de gestão deverão, preferencialmente, ser compostas por entidades representativas e pertencentes aos territórios, sendo papel de entidades extraterritoriais atuarem no apoio, assessoramento e prestação de serviços especializados. Contudo, sempre se procurará atender ao entendimento e à vontade dos atores sociais do território sobre este tema.

Para se entender como é realizada a escolha para representar o Colegiado e quem pode participar dele foi perguntado: ‘Quais os critérios de seleção foram utilizados para que você pudesse se tornar um representante territorial?’ Para eles, o Colegiado é uma instância aberta, onde qualquer pessoa pode participar. O acesso de cada um se deu através de convites feitos pelos articuladores territoriais que apresentaram a proposta nas entidades que representam. O convite é feito para aqueles que já possuem de certa forma alguma atuação dentro do Território seja em associações ou em secretarias. Deve-se ressaltar que, não há nenhum tipo de remuneração para o ingresso e permanência dos membros do Colegiado. Sobre os critérios de seleção, foi perguntado no questionário: ‘De que forma se realiza a seleção e a eleição dos membros do Colegiado?’ (GRÁFICO 3).

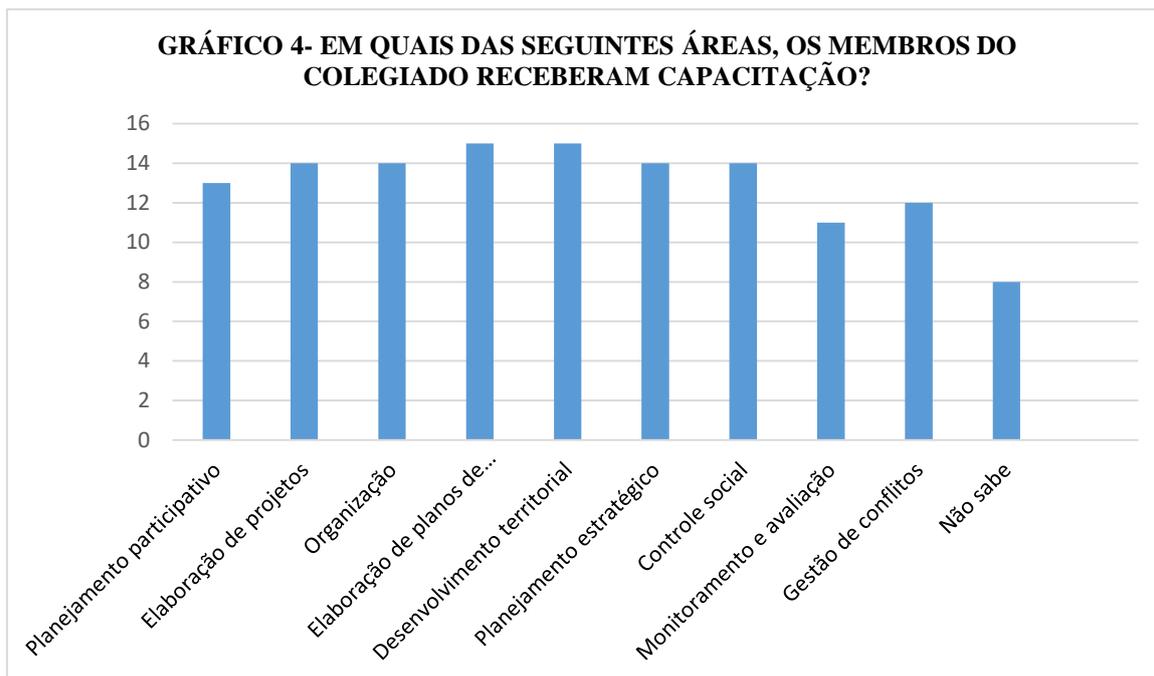


Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.

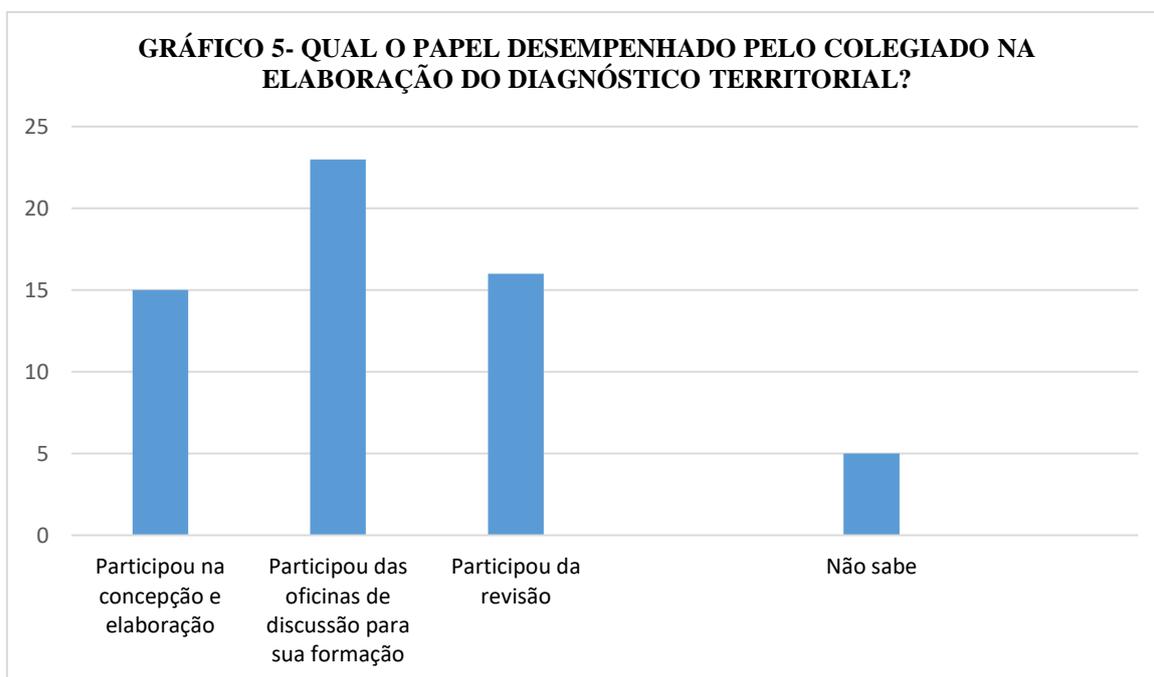
Cabe destacar, que dois representantes do atual poder público podem ser destacados por mostrarem a força política que o Colegiado tem e representa. Isto porque quando ingressaram no Colegiado Territorial eram representantes da sociedade civil e acabaram se candidatando a um cargo público e foram eleitos vereadores. Atualmente, representam seu município como poder público. Estes exemplos podem ser destacados, pois reforçam a ideia de que o Colegiado não é uma instância neutra e possui forte representatividade e influência política.

Outro ponto a ser questionado, foi entender como ocorre o processo de capacitação dos integrantes do Colegiado, ou seja, a partir de que momento e como é apresentada para eles a proposta territorial, se de fato eles entendem qual são os seus papéis como representantes de um Território e também que referenciais teóricos foram utilizados nessa capacitação. Foram realizadas as seguintes perguntas: ‘Como se deu o processo de nivelamento da proposta da política territorial’? E ‘Quais referenciais teóricos foram disponibilizados e como foram disponibilizados’?

A perspectiva territorial do MDA é apresentada em oficinas de capacitação, onde são expostos os conceitos-chave, as características econômicas, sociais, físicas e políticas do Território, quais os papéis destinados o Colegiado, qual é o seu poder de atuação, entre outros aspectos. São oficinas realizadas desde o primeiro contato e a cada reunião são reforçados seus princípios. A literatura utilizada são os materiais elaborados pelo próprio MDA como o Estudo Propositivo que apresenta as principais características do Território. As oficinas são realizadas de forma dialogada e participativa, onde todos podem opinar e sugerir mudanças. Eles compreendem que seu papel de atuação é importante e diferencial, pois conhecem a realidade e as necessidades de que seu município precisa. A capacitação realizada aborda diversos temas como a elaboração de projetos, o controle social, o monitoramento e avaliação (GRÁFICO 4). Entretanto, o consideram muito limitado pois seu papel se resume à participação em oficinas para a discussão, concepção e elaboração dos planos e diagnósticos territoriais (GRÁFICO 5).



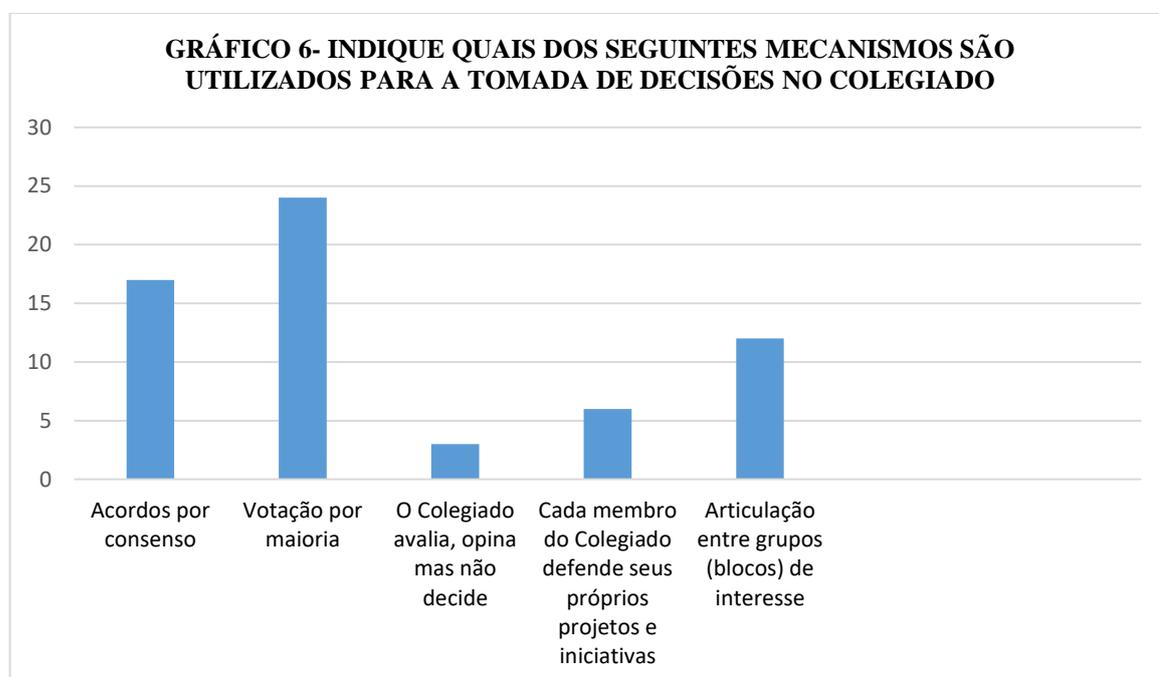
Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.



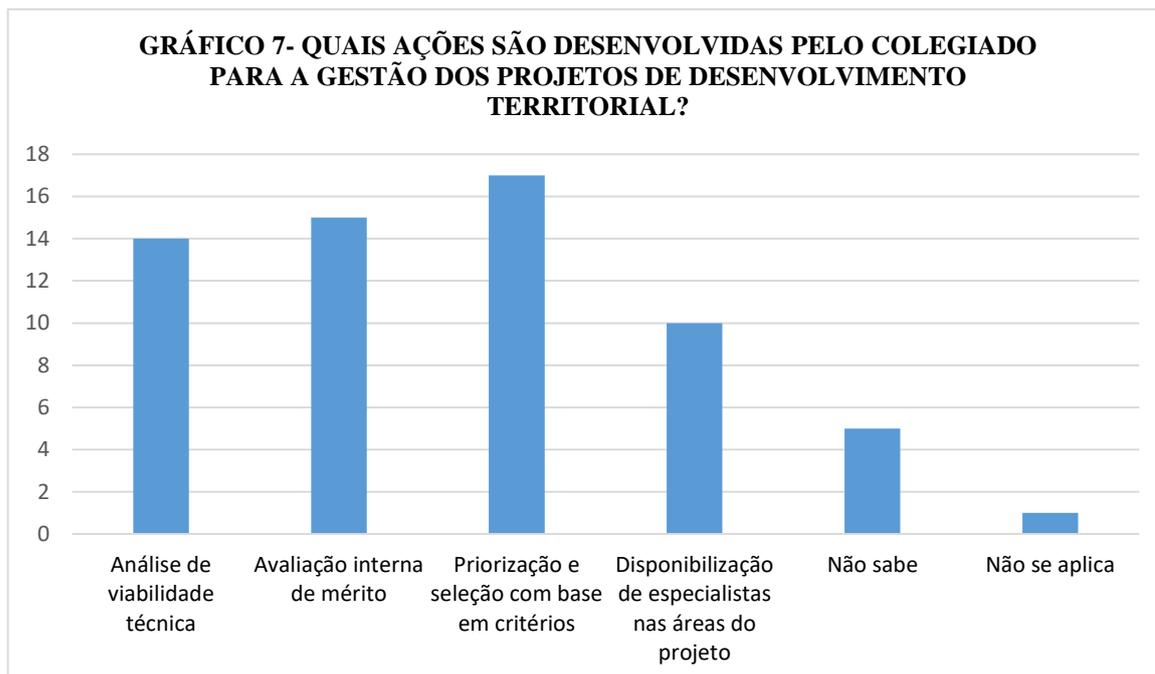
Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.

Sobre a implantação e escolha dos projetos produtivos, houve o questionamento: ‘Como se deu a escolha dos projetos produtivos?’ Os entrevistados responderam que o primeiro

passo para sua criação trata-se de delimitar quais são as prioridades e que municípios deverão ser contemplados. Desta forma, através das oficinas de gestão os membros devem discutir e chegar a um consenso sobre que projeto deverá ser construído, onde, com que propósito, quem poderá ser beneficiado e que cronograma deverá ser seguido. Para isso, contam com as instruções técnicas da empresa contratada para este tipo orientação. O desapontamento destacado pelos entrevistados é a burocracia enfrentada neste processo, onde há um espaço de tempo longo voltado para as discussões sobre a criação de um projeto com o empenho e dedicação deles e no momento de execução fatores como a inadimplência de algumas prefeituras serem empecilhos para a conclusão do projeto (GRÁFICO 6).



Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.



Organização: COSTA, Ariane Silva. 2016.

A partir desta afirmação foi interrogado se para eles, havia algum entrave nesta política ou se haveria algum aspecto que deveria ser melhorado. Como respostas foram considerados principais entraves: a falta de autonomia do Colegiado para a efetivação dos projetos, a desistência de muitos membros, na mudança de gestão praticamente 50% da composição do Colegiado é mudada, a desmotivação dos participantes se dá pela demora ou não execução dos projetos, a falta de compromisso dos gestores, falta de comunicação entre os membros, o conflito de interesses e não há avanços quanto a implementação de projetos o que existem são apenas ações para a criação e desenvolvimento deles.

Diante destas respostas, ‘Quais seriam as possíveis soluções para reverter estes entraves’? As propostas sugeridas foram: que o Colegiado tenha autonomia para conduzir todas as etapas da política de gestão, não se atendo somente as etapas de elaboração ou fiscalização dos projetos, para que desta forma haja a continuidade na proposta de desenvolvimento territorial e a criação de meios que determinassem a real participação e comprometimento do poder público.

A última pergunta feita aos entrevistados foi se eles substituiriam o Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru por outra instância ou formato de representação e articulação da política de desenvolvimento rural. Todos responderam que acreditam ser a melhor opção para a gestão do Território a atuação do Colegiado Territorial e que, apesar de todos os entraves e dificuldades em sua trajetória eles acreditam que somente através da participação de sociedade

civil e poder público nesta instância será possível alcançar o desenvolvimento rural proposto pelo MDA.

### **3.2.1 Estrutura e atribuições do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA**

A Resolução nº 48 do CONDRAF sugere que os Colegiados Territoriais tenham um caráter norteador, referenciador e definidor do processo de desenvolvimento rural, apesar de que o MDA (2005) destaca que entre os diversos níveis de colegiados não haja hierarquias estabelecidas. Ou seja, as relações entre o CONDRAF, os Colegiados Estaduais, os Conselhos Municipais, e os CODETER devem ocorrer através de articulações políticas.

Segundo Beduschi & Abramovay (2004), a missão fundamental de conselhos como o Colegiado é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado seriam incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. Em outras palavras, os Colegiados podem ser considerados canais institucionalizados de gestão nas políticas públicas dos recursos federais ao propor e executar projetos bem como fiscalizá-los; monitorar e avaliar a sua execução e decidir sobre adequação e alteração dos projetos (Regimento Interno, Art.6º). Percebemos neste ponto, que o Colegiado representa o eixo central na execução dos projetos.

Os projetos executados são o resultado dos acordos coletivos e deliberações construídos diretamente no Colegiado e que, é importante destacar que sua implantação não depende somente dessa instância. Contudo, isso significa que existe uma relação direta entre o Colegiado e os projetos. Estes, como o produto final da política de desenvolvimento, podem servir de amostra para que analisemos as ações do Colegiado no processo de gestão territorial. É evidente, que é levado em consideração que todo o processo de elaboração à execução das propostas depende também de outras instâncias de gestão do Programa e de que a prática das ações é mais complexa pois depende de fatores que muitas vezes não foram previstos na teoria.

Desde o seu processo de implantação no Vale do Itapecuru o CODETER conseguiu implantar diversas ações voltadas ao desenvolvimento territorial. Estas ações são complexas e exigem tempo e flexibilidade. Elas envolvem várias etapas que começam no plano das ideias e tem a sua finalização nos chamados “resultados palpáveis”. Por “resultados palpáveis” compreende-se a parte de operacionalização da política territorial. As etapas de discussão de prioridades, elaboração, seleção de projetos, de planejamento e de decisões são essenciais para

que a proposta de desenvolvimento territorial ocorra, mas é na execução dos projetos territoriais que enxergamos de fato o papel preponderante que o Colegiado possui para que os objetivos e metas teorizados pelo Programa se tornem realidade. Desta forma, são atribuições do CODETER (RESOLUÇÃO Nº 48, CONDRAF):

- ✓ Sensibilizar, comprometer, articular e coordenar os atores sociais do território, com vistas à construção coletiva do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, em seus diversos ciclos;
- ✓ Promover a elaboração das agendas de prioridades, bem como a seleção dos projetos a serem implementados a cada fase do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais;
- ✓ Articular e apoiar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, serão responsáveis pela elaboração, implantação e operação dos projetos específicos;
- ✓ Estimular a criação de Redes Territoriais de prestação de serviços (assistência técnica, capacitação, educação, tecnologias apropriadas, informação/divulgação etc), bem como apoiar a sua estruturação e operacionalização;
- ✓ Coordenar e encaminhar o processo de negociação de programas, projetos e ações orientados para o desenvolvimento sustentável dos territórios;
- ✓ Promover o acompanhamento e avaliação do processo de desenvolvimento territorial, com encaminhamento das providências necessárias ao seu aperfeiçoamento.

As etapas que vão desde a elaboração dos planos territoriais até a execução e monitoramento de um projeto acontecem de forma ordenada, assim como a estrutura interna e as funções dos representantes locais dentro do Colegiado são definidos e delimitados pelo Programa. Portanto, por mais que se fale em iniciativa local, empoderamento, autogestão, descentralização e demais adjetivos a ação dos atores locais é delimitada por uma estrutura elaborada e definida pelo governo federal, ou seja, são decisões tomadas “de cima para baixo”, partindo de uma ideia centralizadora sem, neste caso, levar em consideração as particularidades locais. É claro que, toda política precisa de delimitações, de uma estrutura pré-definida para que as ações possam acontecer de forma controlada.

Deve-se considerar sobre a estrutura do Colegiado é de que sua autogestão e descentralização são parciais, elas estão limitadas às ações de dentro do Colegiado. Vistos de dentro da instância de gestão, os atores sociais possuem voz, há discussões, entendimentos, há o exercício de negociações e de consenso, ou seja, há a existência do chamado “pacto territorial” onde os acordos internos são realizados. Mas esse processo de tomada de decisões está “preso”

a um formato, estas ações são limitadas ao que o Programa já definiu e não são resultado de iniciativa local, como por exemplo a demarcação do território e os papéis de cada ator local. A questão que envolve o Colegiado Territorial neste caso é: Que possíveis implicações na gestão social da política de desenvolvimento territorial esta estrutura definida pelo governo de forma centralizadora poderá limitar as ações locais?

A estrutura interna dos CODETER, embora apresente diferenças entre as regiões, tem seguido uma organização composta de assembleia geral, um grupo diretor, um núcleo técnico e câmaras temáticas, cada uma com uma secretaria (Echeverri, 95; 2010). Deve-se destacar que cada Colegiado Territorial possui autonomia para elaborar seu regimento interno, decidir sua composição e alteração, assim como sua dissolução.

A SDT estruturou o CODETER da seguinte forma: Plenária - Nível Deliberativo Máximo; Núcleo Diretivo - Nível Decisório Gerencial/ Comissão Executiva; Núcleo Técnico - Nível Operacional/ Secretaria Executiva; Câmaras Temáticas e/ou Comitês Setoriais (Figura 8).

Figura 8: Representação esquemática da estrutura dos Colegiados Territoriais



Fonte: MDA, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

A Plenária é considerada o órgão superior do Colegiado, é a própria composição desse Colegiado. Cabe a ele analisar e aprovar o PTDRS, aprovar os eixos estratégicos que orientam os projetos específicos e o PTDRS, selecionar os projetos específicos que serão implementados a cada ano, ou seja, tem uma política de orientação e tomada de decisões estratégicas que deve ser de interesse do território. Sua composição não segue uma normativa quanto a quantidade, mas deve-se observar o número adequado de participação das diversas organizações que permitem as discussões. O quadro 20 abaixo apresenta as atribuições da Plenária.

Quadro 20: Atribuições da Plenária dentro do Colegiado Territorial.

<b>QUADRO 20: PAPEIS ATRIBUÍDOS A ESTRUTURA PLENÁRIA</b>	
<b>ATRIBUIÇÕES DA PLENÁRIA</b>	Decidir sobre a composição do Colegiado observando os princípios de representatividade, pluralidade e diversidade do Território.
	Elaborar o seu PTDRS e aprovar projetos estratégicos para o processo de desenvolvimento do território.
	Discutir e definir diretrizes e estratégias de articulação e negociação de políticas públicas, implementação de programas diversos de interesse do território.
	Aprovar relatórios de acompanhamento e avaliação.
	Propor e deliberar sobre o regimento interno do Colegiado.
	Propiciar um ambiente que possibilite uma relação de pactuação e concertação entre governo e sociedade civil.
	Deliberar sobre os resultados de processos seletivos para a contratação de assessoria técnica e administrativa para o Colegiado.
	Incentivar e apoiar articulações e organizações em redes de cooperação.

Fonte: MDA, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

O Núcleo Dirigente coordena as ações do CODETER, fortalece as articulações entre as entidades do Território, articula segmentos sociais, agentes institucionais e políticas públicas

e acompanha a implementação dos Planos e Projetos Territoriais para a efetivação das decisões da Plenária. Só pode fazer parte de sua composição organizações que façam parte do Plenário do Colegiado Territorial. O quadro 21 apresenta as atribuições destinadas a esta estrutura.

Quadro 21: Atribuições do Núcleo Dirigente dentro do Colegiado Territorial.

<b>QUADRO 21: PAPEIS ATRIBUÍDOS A ESTRUTURA NÚCLEO DIRIGENTE</b>	
<b>ATRIBUIÇÕES DO NÚCLEO DIRIGENTE</b>	Coordenar ações do Colegiado, do Núcleo Técnico e das Comissões Temáticas.
	Representar o Colegiado nos espaços de negociação, articulação e tomada de decisões relativas ao desenvolvimento rural.
	Mobilizar agentes, instituições governamentais e não governamentais para o processo de gestão social.
	Promover a integração dos projetos e ações das instâncias territoriais.
	Elaborar documentos, incentivar a criação de mecanismos de sistematização, divulgação e publicização de experiências de desenvolvimento no Território.
	Definir as prioridades e os projetos territoriais de suporte aos PTDRS a serem implantados a cada ano.
	Poderá eleger uma coordenação geral ou Secretaria Executiva- instância de caráter operacional.

Fonte: MDA, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

É função do Núcleo Técnico oferecer apoio técnico às atividades do CODETER e dinamizar suas ações, devendo ser composto por representantes técnicos de organizações de ensino, pesquisa, assistência técnica e setores diversos de prestação de serviços do poder público e da sociedade civil. Destaca-se o papel dos núcleos técnicos que em muitos casos assume a responsabilidade política pelas negociações com as organizações e entidades do Território (REGIMENTO INTERNO). Para compor esta instância os membros não devem fazer parte da Plenária. O quadro 22 apresenta os papéis destinados a esta instância.

Quadro 22: Atribuições do Núcleo Técnico dentro do Colegiado Territorial.

<b>QUADRO 22: PAPEIS ATRIBUÍDOS A ESTRUTURA NÚCLEO TÉCNICO</b>	
<b>ATRIBUIÇÕES DO NÚCLEO TÉCNICO</b>	Elaborar e acompanhar estudos, planos e projetos territoriais.
	Desenvolver, propor instrumentos de organização, planejamento, acompanhamento, gestão e controle social juntamente com o Núcleo Diretivo e a Câmaras Temáticas.
	Apoiar tecnicamente o Colegiado Territorial na gestão e na execução de projetos e recursos do Território.
	Apoiar o processo de formação dos agentes de desenvolvimento territorial e sistematização de experiências.

Fonte: MDA, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

As Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais são espaços utilizados para a articulação de temas coniventes ao desenvolvimento do território. As Câmaras Temáticas poderão ser criadas junto a Plenária dos Colegiados Territoriais. Surgem da necessidade de se debater um tema específico ou abrangente do processo de desenvolvimento como, por exemplo: demarcação de terras, crédito, entre outros. Já os Comitês Setoriais são formados por grupos identitários que articulam segmentos específicos ou grupos sociais do Território como jovens, indígenas, quilombolas, entre outros.

Cada Comitê/ Câmara deve ser formado por representantes de segmentos sociais historicamente excluídos como mulheres, quilombolas e indígenas cuja função principal é a de propor, dialogar e articular os diferentes segmentos sociais e os temas específicos ao desenvolvimento territorial. Os Comitês setoriais são formados de acordo com os grupos de identidade/afinidade existentes no território com o objetivo de fortalecer a articulação dos segmentos sociais historicamente fragilizados ou grupos sociais diversos, que se reúnem para além da Plenária e geralmente possuem um caráter permanente; (ex.: jovens, mulheres, indígenas, quilombolas, ribeirinhos, grupos produtivos (apicultores, produtores leite, pescadores, extrativistas, entre outros) (REGIMENTO INTERNO). O Quadro 23 apresenta as principais atribuições das Câmaras Temáticas.

Quadro 23: Atribuições das Câmaras Temáticas dentro do Colegiado Territorial.

<b>QUADRO 23: PAPEIS ATRIBUÍDOS A ESTRUTURA CÂMARA TEMÁTICA</b>	
<b>ATRIBUIÇÕES DAS CÂMARAS TEMÁTICAS</b>	Mobilizar e articular demandas de interesse de segmentos tradicionalmente excluídos das ações e políticas de desenvolvimento do território.
	Favorecer articulações em rede com espaços afins.
	Propor, acompanhar e monitorar projetos específicos para o território.
	Propor e apoiar eventos e atividades com recorte identitário. Ex: jovens, mulheres, quilombolas, indígenas.
	Propor e apoiar eventos e atividades de planejamento, formação e sistematização relacionadas aos temas que lhes são pertinentes.

Fonte: MDA, 2010. Adaptado por: Costa, Ariane Silva.

A situação final dos projetos depende, na maior parte, de como as estruturas do Colegiado se organizam. Para que a situação final de cada projeto seja positiva é necessário que as estruturas trabalhem em conjunto, de forma orgânica e que os objetivos e metas sejam comuns a todos. Por isso, estas estruturas precisam estar bem alinhadas e trabalhando de forma integrada como um corpo que possui diversos membros, cada um com suas funções definidas, mas que trabalham em conjunto e de forma equilibrada.

A idealização seria esta. Na prática, o Colegiado Territorial é antes de tudo um espaço político e de voz. A diversidade de atores, com suas diferenças políticas e sociais, a oportunidade de trazer demandas ao local de representação, podem promover as disputas internas, os conflitos e alimentar os interesses distintos conforme Favareto & Schroder (2007) destacam:

Não obstante, o processo de seleção dos projetos é ainda permeado por disputas e conflitos que acarretam determinadas incoerências, levando, por vezes, à aprovação de projetos mais pelo capital político de quem o propõe do que pelo “caráter inovador” ou “perfil territorial” da proposta de desenvolvimento que eles representam (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

Como se trata de uma instituição formada por uma multiplicidade de atores com pluridade de concepções, conforme falado anteriormente, é provável que a SDT ao elaborar a disposição das estruturas de funcionamento do Colegiado tenha previsto a existência de

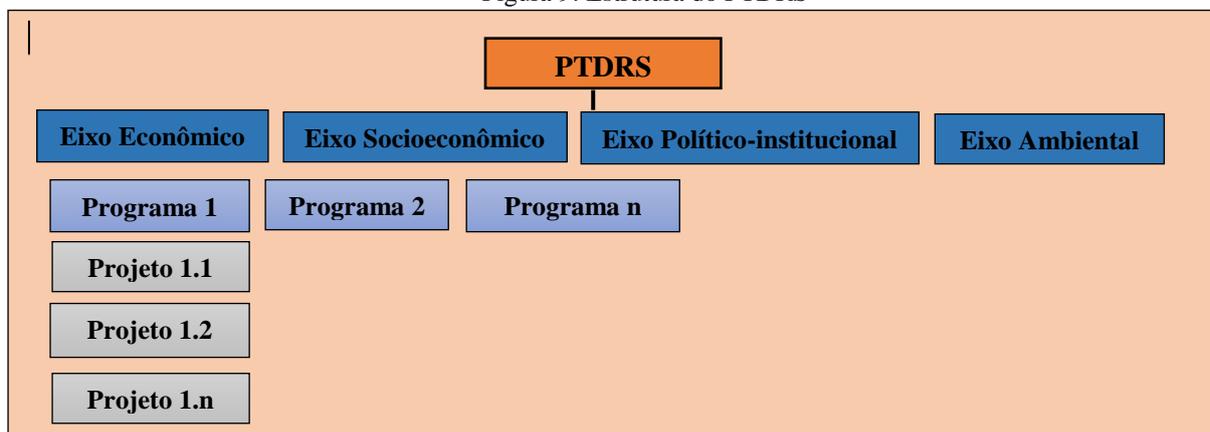
conflitos e divergências, portanto, estas questões não devem representar um grande entrave na execução e eficiência da política de desenvolvimento. Também por que os próprios componentes do Colegiado entendem que este espaço proporciona a reunião de atores que provavelmente não teriam outro lugar de representatividade, deliberação e de voz onde eles podem propor, elaborar e executar projetos para o seu território.

### 3.3 A consolidação dos PTDRS, elaboração e avaliação de projetos

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável- PTDRS, segundo a SDT/MDA (2010), é um documento construído pelos atores sociais do território cujo objetivo é o de nortear as ações territoriais, com princípios de: planejamento participativo, gestão coletiva, desenvolvimento e empoderamento de pessoas participantes do processo. Nele se encontram descritos a trajetória da instalação do programa, a metodologia utilizada, aspectos socioeconômicos do Território e informações sobre os eixos definidos como prioritários para adoção de estratégias de ação.

Os Planos Territoriais são estruturados em programas que geram projetos. Os projetos propostos devem contemplar as dimensões: econômica, sociocultural, e educacional, político-institucional e ambiental dos territórios e devem conter propostas construídas com base nas demandas dos atores sociais com as ofertas de recursos proporcionadas pelas políticas públicas de âmbito municipal, estadual, territorial e nacional. Conforme a (Figura 9), o PTDRS indica os programas que compõe cada um dos eixos estratégicos do desenvolvimento, e, para cada programa, os projetos executivos que devem ser negociados e implementados (SDT, 2010).

Figura 9: Estrutura do PTDRS



O Programa de formação em desenvolvimento territorial, o Programa de apoio e inserção sustentável da produção familiar no mercado, o Programa de Fomento ao Cooperativismo de Economia Solidária e Familiar nos Territórios Rural e o PROINF são os quatro programas macro dos Planos territoriais. Os Quadros abaixo 24,25, 26 e 27 especificam os principais programas e as metas propostas pelo Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru.

Quadro 24- Dimensão econômica

<b>DIMENSÃO ECONÔMICA</b>		
<b>Eixo</b>	<b>Programa</b>	<b>Meta-até 5 anos</b>
<b>1.Agricultura</b>	1. Dinamização das culturas tradicionais	1. Ampliação de 19.538 há para aproveitamento integral da mandioca e incremento das demais culturas tradicionais
<b>2.Pecuária</b>	1. Melhoramento da criação dos rebanhos existentes 2. Consolidação de novas atividades	1.Melhoria do sistema de criação, sanitário e genético dos rebanhos atingindo 17.870 de produção 2. Dinamização da Apicultura atendendo 800 famílias
<b>3.Extrativismo</b>	1. Aproveitamento das frutas nativas 2. Aproveitamento integral do babaçu	1. Implantar 19 unidades de beneficiamento para industrialização e comercialização de frutas nativas e regionais 2. Implantação de 16 Agroindústrias de beneficiamento do coco babaçu
<b>4.Infraestrutura de apoio à produção</b>	1. Melhoria e ampliação de infraestrutura para produção e comercialização	1. Construção de 25 abatedouros
<b>5.Comercialização</b>	1. Fortalecimento da comercialização dos produtos da agricultura familiar	1. 5 feiras livres no decorrer de 5 anos
<b>6.Turismo</b>	1. Fortalecimento das atividades turísticas	1. Implantação do sistema de turismo nos 10 municípios

Quadro 25- Dimensão ambiental

<b>DIMENSÃO AMBIENTAL</b>		
<b>Eixo</b>	<b>Programa</b>	<b>Meta- até 5 anos</b>
<b>1. Recursos Naturais</b>	1. Recuperação e preservação dos ecossistemas	1. Implantação de 3 aterros sanitários 2. Implantação da coleta seletiva de lixo, em cada município 3. Implantação de usinas de compostagem nos pólos 4. Implantação de usinas de reciclagem em cada município

Quadro 26- Dimensão social

<b>DIMENSÃO SOCIAL</b>		
<b>1. Saúde</b>	1. Saneamento básico	1. Rede de distribuição de água em 12.862 domicílios 2. Rede de esgoto em 21.862 domicílios
<b>2. Educação</b>	2. Melhoria da Educação Básica	1. Implantação de Escolas Municipais nível infantil em 1.186 comunidades rurais 2. Implantação de 49 Escolas Pólos de Ensino Fundamental na área rural 3. Implantação de 49 Escolas Pólos Ensino Médio
<b>3. Assistência Social</b>	1. Assistência Social	1. Implementação de 01 CREAS em cada município 2. Ampliação para 6 coletivos do Programa Projovem Adolescente por município
<b>4. Cultura</b>	1. Estruturação da política territorial de cultura	1. Criação da Lei de Política Municipal de Cultura 2. Criação dos pontos de cultura nos 10 municípios
<b>5. Mulher</b>	1. Programa de proteção à mulher	1. Criação de 1 Centro de Referência da Mulher por município

		2. Criação da Secretaria da Mulher em cada município 3. Criação de Delegacias Territoriais da Mulher
--	--	---

Quadro 27- Dimensão Político Institucional

DIMENSÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL		
Eixo	Programa	Meta- até os 5 anos
<b>1. Institucionalidade pública</b>	1. Aperfeiçoamento do modelo de gestão pública	1. Sensibilizar o poder público dos 10 municípios para o desenvolvimento sustentável e reestruturar as Secretarias Municipais, em especial, agricultura, meio ambiente, turismo e cultura
<b>1. Institucionalidades da sociedade civil</b>	1. Melhoria da atuação das organizações sociais	1. Capacitação continuada para os membros de todos os Conselhos Municipais, através de 2 cursos por ano e por município
<b>2. Gestão social das políticas públicas</b>	1. Gestão social para o desenvolvimento sustentável	1. Reestruturação de todos os Conselhos Municipais 2. Institucionalização e estruturação do CODETER

A partir das cinco dimensões que estruturam o PTDRS é formada a “visão de futuro para o Território” que apresenta as principais prioridades para os dez municípios. A visão de futuro é um instrumento de orientação e planejamento das atividades do Colegiado elaborado em conjunto e redefinido durante a qualificação de 2010.

Uma vez que esses projetos sejam aprovados pelos Colegiados, os recursos necessários para sua execução são negociados pela SDT/MDA, órgãos gestores de políticas públicas e outras agências financeiras de âmbito nacional e internacional. Durante a execução e implantação dos projetos cabe ao Colegiado monitorá-los, o que possibilita a verificação do andamento das ações programadas, a identificação de possíveis entraves à sua execução e a indicação de medidas para ajustar a execução ao que foi programado.

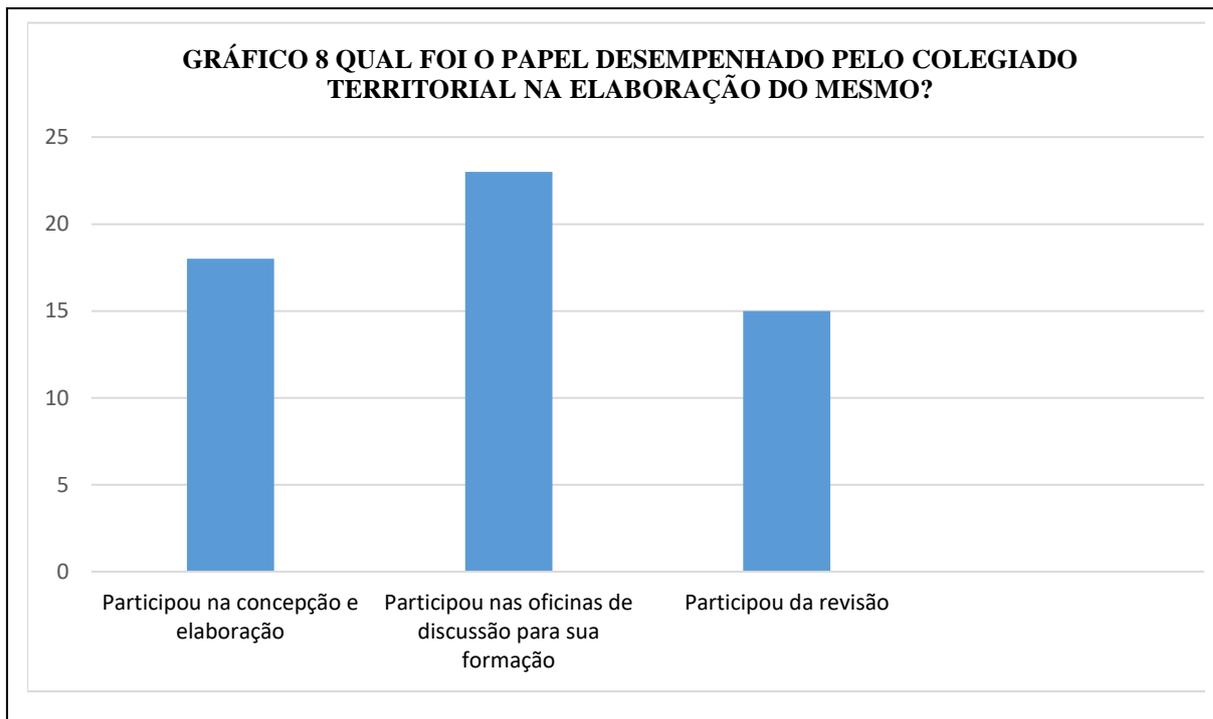
Da elaboração à execução dos eixos estruturantes dos Planos Territoriais deve haver quatro elementos muito importantes, o planejamento-que significa definir o futuro almejado como os projetos e suas metas; organização- precisa-se definir o que deve ser feito, por quem deve ser feito e como deve ser feito; coordenação- implica em influenciar as pessoas para que trabalhem por um objetivo em comum e controle social- é preciso que haja um acompanhamento das atividades pelo conjunto dos atores envolvidos, a fim de garantir a execução do que foi planejado.

O PTDRS do Vale do Itapecuru foi construído no ano de 2004 sendo o primeiro produto elaborado pela sociedade civil que contou com a responsabilidade técnica da instituição Planeja Consultoria e Assessoria em Desenvolvimento Sustentável. Outro documento construído com o envolvimento do Colegiado foram os Estudos Propositivos que são utilizados como documento norteador para a implantação de projetos para o território por apresentar indicadores socioeconômicos como características da população, da economia, das atividades agropecuárias, entre outros, do território.

Após 6 anos de ações, é necessário ser realizada uma revisão no PTDRS denominada Qualificação do PTDRS. No ano de 2010 foram concluídas as etapas de qualificação dos PTDRS no Vale do Itapecuru que ocorreram por meio das plenárias e a partir da ação conjunta entre atores sociais e a entidade responsável pelo processo.

O PTDRS do Vale do Itapecuru foi elaborado em 2004 e sua qualificação começa em 2009 e se conclui em 2010. Qualificar este documento é um processo importante, pois apresenta o diagnóstico atual do território permitindo a reconstrução do planejamento com os membros dos Colegiados Territoriais. Por Qualificação do PTDRS entende-se como um planejamento onde devem ser avaliados, revisados e atualizados o diagnóstico territorial, a visão de futuro, as metas, os objetivos estratégicos, os eixos de desenvolvimento, os programas e os projetos estratégicos.

Em um primeiro momento, buscou-se identificar, por município, dados e informações que pudessem contribuir para a construção do plano. Buscou-se também apresentar e discutir a correlação entre as políticas públicas de âmbito federal e estadual em âmbito local. O trabalho de Qualificação ocorreu através de fases com reuniões técnicas para a leitura e crítica ao PTDRS elaborado em 2004, e das oficinas territoriais (Gráfico 8).



As oficinas contaram não só com a participação do Colegiado, mas também com atores territoriais da sociedade civil e poder público com o objetivo de ampliar as discussões e tornar esta etapa de qualificação. As oficinas acontecem em três momentos diferentes e ocorrem, em média, em 30 dias. No primeiro momento, é feita a avaliação dos projetos executados no território onde devem ser discutidos os entraves e os avanços na execução e gestão dos projetos. No segundo momento, há a readequação do PTDRS em que são identificados quais projetos devem ser priorizados. E, no terceiro momento deve ser feito o ajuste dos Planos de Desenvolvimento com as redefinições dos projetos do território.

Como resultado deste processo, em janeiro de 2012 o Colegiado Territorial se reuniu no município de Vargem Grande para a realização da I Oficina de Gestão do PTDRS (FOTO 2) com o objetivo principal de definir quais estratégias de desenvolvimento deveriam ser executadas ao longo do ano.

Foto 2: Reunião do Colegiado Territorial na I Oficina de Gestão do PTDRS



Fonte: COSTA, Ariane. 2012.

Ao final, um diagnóstico deve ser feito para adequar o PTDRS à realidade do território relacionar as transformações que o primeiro PTDRS apontou. Como o próprio MDA (2010) sugere, para que os resultados se concretizem, é necessário ir além do Plano. É preciso desenvolver um sistema de monitoramento forte para acompanhar a execução das tarefas previstas e facilitar a correção de eventuais desvios em relação ao que foi programado e ajustar a programação às mudanças que venham a ocorrer na realidade.

Os projetos do Território executados ou aqueles em execução foram concentrados principalmente nos eixos de Infraestrutura, Pecuária, Produção e Comercialização. A seguir, serão apresentados os projetos de infraestrutura executados do Território Vale do Itapecuru. O PROINF representa dentre as várias ações do Programa Territórios da Cidadania um “resultado palpável” do processo de elaboração e execução dos projetos idealizados pelos beneficiários do Território.

**CAPÍTULO 4- “RESULTADOS PALPÁVEIS”: OS PROJETOS DE  
INFRAESTRUTURA NO TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU-MA**



## **CAPÍTULO 4- “RESULTADOS PALPÁVEIS”: OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NO TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU-MA**

### **4.1 Proinfs- os “resultados palpáveis” da proposta de desenvolvimento territorial**

Os projetos territoriais são construídos com base nas demandas dos atores sociais e contêm propostas de intervenção na realidade dos territórios. Depois de aprovados pelo Colegiado, os recursos necessários à execução dos projetos são negociados com a SDT/MDA, com os órgãos gestores das políticas públicas e agências financiadoras. É também tarefa do Colegiado, monitorar a execução dos projetos, verificar se as atividades programadas estão sendo cumpridas e identificar os possíveis entraves que dificultem a execução do que foi planejado.

Desde a implantação do PRONAF em 1996, os projetos de infraestrutura ganharam uma abrangência municipal. Seu objetivo definido pelo MDA era apoiar o desenvolvimento rural, tendo como fundamento o fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda. Em 2004, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial houve uma mudança de enfoque municipal para o territorial e como consequência dessa mudança, as ações do PRONAF Infraestrutura tiveram que se adequar a esse novo enfoque territorial<sup>4</sup>.

O apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF) passou a ter como foco as ações voltadas para a dinamização das economias territoriais, o fortalecimento das redes sociais de cooperação e o fortalecimento da gestão social, estimulando uma maior articulação das políticas públicas nos territórios rurais incorporados ao PRONAF (SDT/MDA, 2010, p.65). A finalidade do PROINF consiste em:

[...] financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Essas demandas são traduzidas em propostas técnicas que podem ser apoiadas com recursos de investimento em obras, máquinas, equipamentos e outros bens necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, bem como, recursos de custeio que permitem fortalecer os processos de organização e de capacitação dos grupos de beneficiários, organizações e demais agentes de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2010).

---

<sup>4</sup>Para maiores informações sobre o processo de mudança do PRONAF, consultar: HESPANHOL (2010).

O papel da SDT/MDA consiste em financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação da infraestrutura necessária. Os territórios rurais são considerados as prioridades de investimento cabendo aos Colegiados Territoriais a aprovação dos projetos.

Para escolher ou elaborar os projetos que deverão ser implantados no território o Colegiado deve disponibilizar e socializar informações adicionais para os demais atores sociais locais. Segundo a SDT/MDA (2010, p.66), as informações agregadas a formulação dos projetos são:

- Síntese dos principais entraves ou gargalos ao desenvolvimento territorial;
- Eixos integradores ou aglutinadores ou prioritários indicados pelo PTDRS;
- Programas e projetos dos governos federal, estaduais e municipais e/ou de organizações não governamentais que estão sendo desenvolvidos no território e que se relacionam com as ações propostas;
- Projetos e atividades já apoiados e que necessitam de complementação para o seu aproveitamento integral, inclusive na perspectiva de ampliação dos benefícios para outros municípios;
- Ações de infraestrutura demandadas por organizações governamentais, não governamentais e de agricultores (as) familiares e assentados (as) da reforma agrária que possam contribuir para a superação dos entraves ao desenvolvimento rural do território; e
- Atividades de capacitação necessárias à formação de atores locais para a gestão dos empreendimentos econômicos ou sociais apoiados.

A elaboração do PROINF deve partir da ação conjunta entre gestores, beneficiários e representantes para que seja feita a descentralização na tomada de decisões. É a ação conjunta dos agentes do território que permitirá o cumprimento das etapas de elaboração e execução dos projetos de infraestrutura.

A primeira etapa é o processo de divulgação do edital pelo Governo Federal onde devem ser elaboradas propostas técnicas normalmente em um curto prazo que possam atender às necessidades do território. O entrave neste momento é o curto espaço de tempo que os proponentes têm para elaborar e enviar a sua proposta deixando de formular projetos mais detalhados e qualificados. Com as demais etapas o processo ocorre ao contrário, ou seja, bem devagar isso por que a avaliação, aprovação e a liberação dos recursos pode demorar até um ano. Essa burocracia provoca o não-cumprimento das metas e objetivos e o desestímulo dos agentes territoriais envolvidos no processo.

De acordo com o Manual do PROINF (2014), as propostas apresentadas poderão integrar-se a um dos temas indicados no Quadro 28 e constituir-se de demandas exclusivamente de recursos de capital, visando a aquisição de implementos, equipamentos e veículos, como também a realização de obras, reformas e adequação de espaços físicos necessários para a realização de serviços públicos de comercialização, armazenamento, transporte e comercialização de produtos da agricultura familiar; como também a estruturação de serviços públicos de abrangência territorial para inspeção sanitária dos produtos da agricultura familiar.

A operacionalização das ações é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Compete a esta instituição, entre outras tarefas, analisar e aprovar a documentação institucional para contratação; realizar o crédito financeiro em conta vinculada ao contrato de repasse e analisar a comprovação financeira decorrente da execução física dos objetos contratados. Os projetos aprovados serão apoiados por transferências voluntárias de recursos públicos e formalizados por meio de contratos de repasse. É vedada a proposição de complementação financeira direta à conclusão, ampliação, reforma, etc. de projetos inconclusos já apoiados com recursos públicos (MANUAL DO PROINF.2014).

Os principais papéis pertencentes à SDT/MDA são: realizar a gestão, coordenação e gerência dos programas e ações; estabelecer as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a execução orçamentária e financeira dos programas e ações; descentralizar os créditos orçamentários e financeiros para CAIXA e acompanhar e avaliar a execução física das etapas aprovadas nos planos de trabalho.

Segundo a SDT/MDA (2010), os projetos analisados e aprovados pelo Colegiado Territorial devem seguir critérios que possam proporcionar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Eles devem: a) gerar impacto de valor à produção, na geração de renda e na ocupação produtiva, com sustentabilidade ambiental; b) favorecer a infraestrutura de apoio ao associativismo e ao cooperativismo; c) permitir a participação e controle social dos Colegiados e beneficiários (as); d) possibilitar a complementaridade e integração com outras políticas e programas públicos; e) que sejam complementados com outras fontes de recursos; e f) atender a grupos com maior dificuldade de acesso às políticas públicas.

Quadro 28- Demandas do PROINF

TEMA	OBJETO DO PROJETO DE INFRAESTRUTURA	DESCRIÇÃO DO OBJETO	ITENS FINANCIÁVEIS
Apoio à estruturação de empreendimentos públicos para a agricultura familiar dos Territórios Rurais	Produção	Estruturas para captação, armazenamento, distribuição e reuso de água para consumo humano e produção agropecuária; -Estruturação de unidades de produção e distribuição de sementes e mudas; -Tratores e implementos para uso coletivo ; -Estruturas para a construção de apriscos, apiários, currais para animais de pequeno porte.	Obras; implementos; equipamentos.
	Armazenamento	Silos para armazenagem	Equipamentos
	Transporte	-Utilitários; -Barcos	Veículos
	Comercialização	-Estruturação de feiras; - Entrepósitos para distribuição de alimentos para programas de compra institucional.	Obras; equipamentos
Apoio à estruturação de serviços públicos nos Territórios Rurais	Produção agropecuária	-Estruturação de unidades de produção de mudas; -Tratores e implementos para uso coletivo; -3 kits para irrigação; -4 poços artesianos para uso coletivo.	Implementos, equipamentos.
	Armazenamento	Silos para armazenagem	Obras, equipamentos
	Escoamento	-Passagens molhadas; Pontes de madeira; Cascalhamento de estradas vicinais; Limpeza de igarapés	Obras
	Transporte	Utilitários; -Barcos	Veículos
	Comercialização	-Centrais de abastecimento; -Estruturas para feiras	Obras; equipamentos
	Serviços de inspeção sanitária e SUASA	Estruturação de unidades municipais ou de consórcios públicos	Obras, equipamentos, veículos.

Fonte: PTDRS (2011). Organização: COSTA, Ariane Silva. 2015.

Dentre as atribuições do Colegiado Territorial está o desenvolvimento e apoio a programas, projetos, ações e iniciativas voltadas para o desenvolvimento territorial. Desta forma, cabe ao Colegiado articular, apoiar, acompanhar e fiscalizar os arranjos institucionais que, no âmbito do território, se responsabilizarão pela elaboração, implantação e operacionalização dos projetos específicos, como é o caso do PROINF. Trata-se de uma ação orçamentária que compõe o PRONAT, cuja finalidade é financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no PTDRS (MANUAL DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROINF, 2011).

Sobre o público-beneficiário, a SDT orienta:

Agricultores/as familiares que integrem o quadro social de organizações produtivas e sociais nos territórios rurais e que, majoritariamente, estejam em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social e integrem o Cadastro Único para Ações do Governo Federal (CADÚnico). Ainda, que sejam beneficiários de ações de combate à pobreza previstas no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e no Programa Territórios da Cidadania (PTC). Agricultores/as familiares e seus empreendimentos coletivos, usuários dos serviços públicos de inspeção sanitária, armazenamento, transporte e comercialização nos territórios rurais - conforme definido na Lei 11.326, de 24/07/200668, e no Decreto 6.040, de 7/02/2007 (BRASIL, 2010, p. 6).

Os proponentes são as prefeituras municipais, os consórcios públicos e os órgãos públicos estaduais e federais, portanto, os beneficiários que participam do CODETER/CONSAD devem se vincular a uma prefeitura ou a um órgão público, a fim de atender aos critérios do programa (BRASIL, 2010).

#### **4.2 Os Proinfs no Território Vale do Itapecuru- MA**

No caso específico do Vale do Itapecuru foram finalizados 12 projetos infraestrutura dos quais 6 correspondem à compra de equipamentos e investimentos financeiros e a outra metade à projetos de infraestrutura. Uma fábrica de sabonete de coco babaçu e o Centro de Referência da Agricultura Familiar (CRAF) localizados no município de Itapecuru Mirim; uma fábrica de gelo em Matões do Norte; um Abatedouro de caprinos em Cantanhede; a Casa do mel em Anajatuba e um Centro de comercialização de produtos de cultivados nos assentamentos em Santa Rita.

Dos 6 projetos de infraestrutura elaborados e propostos pelo Colegiado, apenas 2 deles estão em funcionamento: a Fábrica de coco babaçu e a Fábrica de gelo. Os motivos pelos quais os demais projetos não foram efetivados são variados e evidenciam que a construção de uma política de desenvolvimento territorial não é um processo simples e imediato e que há uma dificuldade em aliar a teoria com a prática.

O site do programa Territórios da Cidadania apresenta a Matriz de Ações dos anos de 2008 a 2013 com a relação dos projetos e demais ações autorizadas pelo MDA Quadro 29.

Quadro 29- Projetos e ações autorizadas pelo MDA

MUNICÍPIO	OBJETO	VIGÊNCIA	REPASSE	SITUAÇÃO DA OBRA
Anajatuba	Casa do mel	16/12/2004 28/2/2005	-	Paralisada/ Concluída/ Não-funcionando
Anajatuba	-Construção de agroindústria de beneficiamento de mandioca; -Aquisição de equipamentos e insumos (Casa de Farinha)	17/12/2007 31/12/2009	160.003	Não iniciada/ Parada
Cantanhede	-Abatedouro para caprino; -Melhoramento genético e elaboração de PTDRS; -Apoio à Caprinovinocultura e Educação no campo	22/12/2003 31/12/2008	249.112	Concluída/Falta equipamentos  -O Codeter avalia inviável o projeto, pois no entorno surgiu um grande bairro
Cantanhede	-Ampliação das instalações físicas do Abatedouro de Caprinos e suínos do Território vale do Itapecuru	30/6/2014	291774,49	Não iniciada
Cantanhede	-Aquisição de equipamentos (40 barracas 40 balanças, 80 caixas plásticas 2 freezers 40 jalecos e 40 lixeiras)	30/6/2014	100.104,98	Não iniciada
Cantanhede	-Implantação de poços semi artesianos na estruturação das Unidades familiares rurais	30/06/2014	116.630,66	Não iniciada
Itapecuru-mirim	-Apoio à profissionalização de jovens rurais e ações de sustentabilidade ambiental e de diversificação de culturas	24/12 /2007 31/ 1 /2010	-	Não iniciada
Itapecuru-mirim	-Construção de Centro de comercialização	20/ 12 /2004 26/ 2 /2010	-	Paralisada

MUNICÍPIO	OBJETO	VIGÊNCIA	REPASSE	SITUAÇÃO DA OBRA
Matões do Norte	-Construção de Fábrica de gelo e aquisição de equipamentos	16 /11 /2006 30 /10/ 2007	-	Atrasada
Matões do Norte	-Apoio à implantação de feiras públicas	30/3/2015	275.000	Não iniciada
Miranda do Norte	Apoio a assistência Técnica com aquisição de equipamentos	13/12 /2005 31 /1 /2010	-	Concluída
Miranda do Norte	-Implantação de pequenas barragens em povoados	29/05/2015	2.000.000	Normal
Miranda do Norte	-Aquisição de equipamentos e veículo para escavação de poço semi artesiano para expansão da agricultura familiar	30/6/2014	116.630,66	Não iniciada
Miranda do Norte	-Fábrica de ração	-	-	Parada
Nina Rodrigues	-Aquisição de duas motocicletas e um computador	13/12/2005	-	Paralisada
Nina Rodrigues	-Apoio inclusão digital e beneficiamento na produção extrativista	28/12/2005 31/12/2009	120.505,00	Concluída
Pirapemas	Curso de capacitação para agricultores familiares; -Construção de casa de farinha, -Construção de ponte de madeira	29/7/2011	160.000,00	Paralisada
Santa Rita	-Construção de Unidade de Comercialização; -Aquisição de computadores e impressora	29/8/2006 31/1/2010	-	Paralisada/ Concluída -O prédio funciona como Secretaria de Agricultura municipal
Santa Rita	-Construção de 8 Casas de Farinha/ 3 açudes/1 barragem/ 6 kits de irrigação/ 3 hortas comunitárias/ 2 projetos de piscicultura/ 1 poço.	31/12/2006	170.000	Concluída
Santa Rita	Aquisição de equipamentos e veículo para escavação de poço semi artesiano para expansão da agricultura familiar	29/5/2015	116.630,66	Não iniciada
Vargem Grande	Apoio à inclusão digital (Centro de inclusão digital)	26/12/2007 31/12/2009	-	Não iniciada/ parada
Vargem Grande	Recuperação de 6 km de estrada, construção de 5 pontes, construção de 2 barragens de terra, construção de 1 Casa de Farinha e de 1 galpão	28/11/2014	150.000	Concluída

Organização: COSTA, Ariane Silva. 2015.

Como falado anteriormente, a situação final dos projetos depende, na maior parte, de como as estruturas do Colegiado se organizam. As estruturas internas do Colegiado e também as estruturas externas que trabalham em conjunto ou prestam algum tipo de parceria. Da elaboração à execução de um projeto existem inúmeros percalços que podem atrapalhar o prosseguimento e o sucesso da proposta de desenvolvimento.

Dentre estes percalços estão às seguintes situações: (a) não se ter em conta as necessidades dos beneficiários nas intervenções; (b) alocação de recursos sem preocupação com o resultado final; (c) esquecimento de aspectos essenciais na formulação do projeto, implementação e avaliação, como os aspectos socioculturais; (d) não seguimento dos “melhores princípios” durante as etapas do projeto, ao passar de um projeto para a fase seguinte. Isto ocorre em parte devido às pressões que o projeto sofre da parte das entidades estatais, que querem mostrar trabalho e justificar orçamentos; e por fim, (e) más decisões sobre os investimentos (EGGERS apud MOREIRA, 2009).

Quando utilizamos os projetos executados no Vale do Itapecuru- MA como exemplos de análise, encontramos equívocos como os citados acima que transformaram o resultado final do projeto negativo. O projeto cujo resultado final é considerado negativo é aquele em que a sua execução final desvirtua-se totalmente daquilo que foi inicialmente planejado, são aqueles projetos que após construídos precisam ser repensados. Em alguns casos, quando um projeto executado precisa ser repensado algumas alternativas mais simples podem ser utilizadas para que o projeto não entre em desuso como uma nova parceria com uma instituição ou uma readaptação, ou seja, o projeto passa a ter outra utilidade. Em outros casos mais extremos existem projetos que não podem ser utilizados nem para aquilo que foi pensado nem para nenhuma outra atividade já que os erros técnicos e estruturais são graves.

Há também projetos que estão em outra vertente, são aqueles cujos resultados são positivos. Estes, exercem a função para a qual foram pensados e vão além disso, foram ampliados, receberam um outro significado, conseguiram atingir seus objetivos e metas propostos e ganharam um novo significado.

O projeto de beneficiamento de mel a Casa do mel construído no município de Anajatuba pode ser utilizado como exemplo sobre um projeto que foi pensado para uma finalidade, mas que os erros técnicos contidos em sua construção fizeram com que fossem buscadas novas alternativas para que ele pudesse ser utilizado.

A criação da Casa do Mel (Foto 3) teve como objetivo aumentar a produção de mel dos apicultores do Território, em especial do município de Anajatuba. A construção da unidade

de beneficiamento não foi finalizada nem os equipamentos necessários para seu funcionamento foram comprados.

Este projeto foi executado com um recurso disponível do PROINF logo na fundação do CODETER em 2013. A proposta da Casa do Mel levou em consideração as orientações do PTDRS, que na época da implantação, já existia e direcionava, que Anajatuba existia um bom potencial apícola, além de se tratar de um dos eixos de desenvolvimento territorial.

O projeto foi orçado em 100 mil reais, dos quais 70 mil foi destinado para a comprar de equipamentos e 30 mil para construção do prédio, quantia considerada insuficiente para garantir as exigências de Normas de Segurança e Regras de Legislação Sanitária.

O valor estipulado para a construção do prédio foi apenas um dos problemas enfrentados pelos membros da Associação dos Apicultores da época. Problemas como a aprovação do terreno pela AGERP e a elaboração de uma planta técnica por um engenheiro responsável não foram feitas, e com isso o prédio foi construído sem atender as necessidades técnicas e de produção necessárias ao desenvolvimento das atividades dos apicultores que precisam utilizar as dependências da Casa do mel.

Apesar de muitos entraves, a produção de Mel advinda dos apicultores associados e que utilizam os equipamentos desse projeto é muito boa, e por esse motivo a prefeitura fez uma ampliação no prédio com o intuito de melhorar as instalações, mas não foi o suficiente para atender tanto a demanda de produção quanto às Normas da Vigilância Sanitária.

Esse empreendimento é coordenado pela Associação e conta atualmente com aproximadamente 42 famílias associadas, que estão espalhados em três comunidades: Afoga, Teso e Ribeirão. Do total de famílias associadas aproximadamente 25 são produtoras de mel, e estão satisfeitas com o retorno que a atividade está lhes proporcionando. Motivo este que faz o presidente da associação lutar por melhorias na qualidade das instalações do empreendimento e pela aquisição de equipamentos novos, que possam promover o beneficiamento ideal para o produto da região, visto que a produção é vendida diretamente para um comprador do estado do Ceará e de lá exportada, pois este possui o Selo de Qualidade que falta aos apicultores Anajatubenses.

Um grande desafio desse grupo de apicultores são as más condições das estradas de acesso das comunidades produtoras até a Casa do Mel, localizada na sede do município, distante aproximadamente 12 km. As condições precárias das estradas obrigam os produtores a utilizarem cavalos ou tratores no escoamento da produção. Apresenta como principais dificuldades: Falta de uma estrutura adequada e que atenda aos padrões e normas sanitárias; Falta de equipamentos necessários para o melhor beneficiamento do mel; Falta de estradas

adequadas para o escoamento da produção; Falta de casas de coleta em cada comunidade produtora.

Foto 3: Casa do Mel em Anajatuba.



Fonte: SANTOS, S.J. 2012.

O Centro de Referência da Agricultura Familiar (CRAF) (FOTO 4) pode ser citado como um projeto elaborado com um objetivo específico, sua estrutura técnica foi construída de acordo com a finalidade planejada, mas adquiriu um novo significado com o passar do tempo. O problema neste caso, foi a falta de acompanhamento pós-execução do projeto uma etapa tão importante quanto a sua fase inicial. É importante acompanhar de perto os primeiros resultados do projeto para que caso haja algum problema inicial detectado as ações de remediação sejam tão logo efetuadas, uma resposta mais rápida a um problema pode evitar uma série de problemas futuros. No caso do CRAF de Entroncamento, a estrutura física é utilizada, mas não exatamente para aquilo que foi idealizado. O projeto foi readaptado e encontrou novas finalidades.

Ele está localizado em Entroncamento e foi desenvolvido para se comercializar os produtos dos assentamentos rurais do Território e como o próprio nome diz ser uma referência

da agricultura familiar. Este projeto foi articulado pelo o Núcleo Diretivo do Território Vale do Itapecuru cujo objetivo foi a comercialização dos produtos da agricultura familiar dos dez Municípios que compõem o território. Sua localização foi estratégica, no projeto de assentamento Entrocamento, por ser um local de passagem, e por isso, ter maior facilidade de escoamento dos produtos a serem comercializados.

Esse empreendimento iniciou suas atividades, com a realização de uma feirinha, que aconteciam todas as sextas-feiras, onde os agricultores daquela região traziam seus produtos e comercializavam naquele ambiente. Com o passar dos anos a assiduidade desses agricultores na feirinha foi diminuído bruscamente, devido à falta de produtos para ofertar semanalmente, e com isso os protagonistas desse centro foram se dispersando aos poucos.

O problema é que não se pensou em como transportar os produtos agrícolas dos assentamentos dos municípios vizinhos até o centro de comercialização fazendo com que este entrasse em desuso. Este mesmo problema aconteceu no CRAF construído no município de Santa Rita que também não chegou a beneficiar os produtores locais.

O grupo de agricultores participantes da feirinha se desestimulou e atualmente o Centro deixou de ser referência em agricultura familiar e hoje há a comercialização de outros produtos como uma lanchonete. Podem ser destacados os principais entraves para o funcionamento deste projeto: Falta de Gestão do empreendimento e a Descontinuidade da oferta dos produtos pelos agricultores.

Foto 4: Centro de Referência da Agricultura Familiar-CRAF em Itapecuru Mirim



Fonte: SANTOS, S.J. 2012

Um projeto-modelo, de referência do Território Vale do Itapecuru- MA é a Fábrica de sabonete de coco babaçu (Foto 5) situada no município de Itapecuru. Trata-se de um projeto com resultados positivos, que desenvolveu sua proposta inicial, promoveu a valorização dos recursos existentes na região, aproveitando as iniciativas que já existiam, com a participação dos atores locais, ampliou a estrutura já existente e as parcerias com entidades financiadoras.

Tem como objetivo principal a fabricação de sabonetes para exportação através da ação coletiva do clube de mães, uma associação de mulheres. O clube de mães é uma associação estruturada do município de Itapecuru-Mirim que funciona desde 1997. Estas mulheres e suas famílias já trabalhavam com a quebra do coco e a sua venda. A fábrica foi pensada para que estas mulheres e suas famílias continuassem a trabalhar com o produto que elas conheciam e para que elas pudessem transformar o óleo extraído do coco babaçu em sabonete, vendendo-o para o comércio exterior. Os pontos-chave a ser destacados que podem ser responsáveis pelo

bom desempenho de um projeto são: a valorização do produto final, a venda de um produto diferenciado, que valoriza os aspectos regionais e a escolha de um mercado consumidor exigente, mas muito amplo.

A fábrica foi construída em 2004 e desde esse período houve uma série de ampliações que permitiu mais geração de renda e emprego para seus associados como a criação de uma área de cultivo com produção de hortaliças, a construção de uma padaria para atender à demanda local e a aquisição de um trator e um caminhão para atender às necessidades de transporte de mercadorias e logística, tudo isso graças às parcerias com empresas como o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que presta serviços de capacitação às produtoras.

Foto 5. Fábrica de Sabonete de babaçu no município de Itapecuru Mirim- MA



Fonte: SANTOS, S.J. 2012 .

O Colegiado Territorial é um espaço político e de voz, que permite a troca de informações, o fluxo comunicativo, as demandas, é um lugar onde os planos ganham concretude. A política é pensada e posta em prática ali. Os problemas apresentados acima presentes tanto na fase de criação, no momento das ideias e discussões quanto no momento de

execução onde a política se torna “palpável”. Possivelmente, a maior dificuldade que os atores locais tenham seja aliar a teoria com a prática, sair do plano das ideias e conseguir executá-las de forma clara e objetiva.

É evidente, que são adicionados inúmeros fatores externos muitas vezes inerentes ao processo que podem dificultar sua execução. Na observação e avaliação desses projetos executados é possível observar os problemas comuns e buscar as possíveis soluções. Como sugestões são apresentadas às seguintes ideias:

Aproveitar a influência que cada ator local possui no seu município para incentivar as parcerias já executadas que visem o apoio institucional, ampliando os contatos com as prefeituras, empresas de capacitação, entre outras que possam dar suporte aos projetos em vários quesitos;

Incentivo à participação direta dos atores locais não-pertencentes ao Colegiado apresentando à comunidade local os objetivos e propostas do projeto a ser implantado;

Os projetos formulados devem estar adequados à realidade local, apresentando propostas estratégicas que valorizassem os recursos, a mão-de-obra, as oportunidades já existentes na região.

## CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, houve a valorização do local e do território como espaços onde é possível ser realizada a gestão de políticas de desenvolvimento. Quesitos como descentralização, articulação territorial, ampliação da cidadania, representatividade paritária são reforçados e identificados nos conselhos municipais, como por exemplo, nos Colegiados Territoriais. Sua criação e funcionamento apresenta um lado positivo por proporcionar espaços de gestão e atuação de forma paritária entre diversos grupos de interesse.

Entretanto, ao analisar a instância de gestão do Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru- MA percebe-se a existência de inúmeros entraves presentes nesta política de desenvolvimento, problemas na sua própria constituição e origem que podem ser explicados pela histórica desigualdade socioeconômica que atinge o meio rural brasileiro e maranhense. Tais fatores podem ser considerados responsáveis para explicar o sucesso ou insucesso desta política de desenvolvimento. Contudo, deve-se considerar que se trata de uma perspectiva recém-adotada e que tenta resolver os problemas emergenciais que atingem os municípios rurais.

Um ponto que precisa ser repensado em relação à atuação do Colegiado Territorial está no fato de ser limitada a busca por soluções de problemas e demandas de curto prazo, deixando de lado questões mais abrangentes. Como as decisões devem ser mais técnicas e objetivas são priorizados projetos de curto prazo de desenvolvimento, deixando de lado as discussões e propostas sobre os problemas mais abrangentes do meio rural. Isto ocorre, pois há um cronograma que deve ser seguido com prazos e metas a serem atingidos, devido a isso devem ser pensados e elaborados projetos mais técnicos e de rápida execução. Desta forma, deixam de ser propostas soluções inovadoras e abrangentes.

Outro ponto a ser questionado, é o processo de descentralização e municipalização defendido pelo MDA como algo positivo tornar-se um dos obstáculos para o desenvolvimento da política. Isto porque a influência dos poderes locais presentes em muitos municípios brasileiros inibe a participação e articulação dos atores sociais no processo de desenvolvimento rural. Percebe-se esta má intenção na falta de participação e envolvimento das diferentes institucionalidades municipais no Colegiado. Percebe-se que muitas destas institucionalidades agem de forma competitiva e não complementar reforçando a ideia de que o processo de descentralização e municipalização proposto em 1988 ainda não está completamente amadurecido.

Um aspecto que merece destaque é a ausência ou pequena participação de certos segmentos sociais considerados excluídos historicamente das decisões políticas como é o caso das mulheres e jovens. Para isso, devem ser criados mecanismos que venham inseri-los no Colegiado visto que, a participação destes e de outros segmentos são fundamentais para os processos de decisão do Território.

Pode ser percebido que as desigualdades nos níveis de formação e educação de alguns membros do Colegiado representam dificuldades que estes possuem para compreender quais são suas atribuições e papéis dentro do Colegiado. Junta-se a esta dificuldade a falta de tempo suficiente para se discutir as diretrizes da política em conjunto resultando assim numa participação menos efetiva desses atores sociais.

A dependência do Colegiado em relação ao poder executivo municipal ou a chamada ‘prefeiturização’ dos Colegiados é o ponto de maior insatisfação de seus membros. Isto porque, as ações para o desenvolvimento decorrem bem mais da administração pública do que da iniciativa dos atores-gestores sociais. A duração e a amplitude dessas ações, em muitos casos, dependem diretamente das disputas políticas locais e dos mandatos municipais. Por isso, observa-se que na troca gestores políticos há a reestruturação do Colegiado provocando o que se chama de descontinuidade política.

Considerando a variedade de pontos e contrapontos que toda política pública apresenta, em especial a política de desenvolvimento territorial rural do MDA propõe-se algumas medidas no sentido de fortalecer a discussão sobre o processo de descentralização e democratização destas políticas.

Primeiramente, é preciso compreender que o Colegiado Territorial não é uma instância neutra marcada apenas pela vontade política, mas existem nela interesses, conflitos diversos e resistências que devem ser considerados e que não poderão ser superados apenas com medidas administrativas ou projetos técnicos elaborados de forma superficial sem levar em consideração as reais necessidades do Território. Por isso, há a necessidade de se aprofundar o processo de democratização e reavaliar a estrutura e direcionamento da política podendo, por exemplo, alterar ou propor uma nova forma de compor o Colegiado, a forma como estes são escolhidos, uma avaliação mais crítica e seletiva de suas decisões.

A desarticulação entre os atores sociais que compõem o Colegiado e as institucionalidades municipais se apresenta como um dos pontos de maior instabilidade e descompasso para as ações do Território serem efetivadas. A proposta seria em integrá-las, em incentivar a articulação entre os atores locais e outros atores como as universidades não

deixando que os debates fiquem restritos a um pequeno grupo. Assim, também deve-se aumentar o grau de gestão e autonomia do Colegiado transformando este espaço num âmbito de reflexão e tomadas de decisões efetivas para a melhoria do meio rural.

A adoção de uma política de desenvolvimento territorial com enfoque participativo é considerada recente no Brasil. A formação de espaços de discussão e concertação entre sociedade civil e poder público como os Colegiados Territoriais é considerada um avanço para as políticas de desenvolvimento brasileiras. Atores sociais com interesses e perspectivas diversos podem juntos elaborar propostas que poderão trazer benefício ao seu território de gestão. Por outro lado, a diversidade na composição dessas instâncias pode ser considerada um dos principais entraves desta política por haver muitos conflitos de interesses.

A proposta governamental para a gestão dos Territórios da Cidadania é a de que os representantes sociais, com sua vivência e conhecimento acerca do território que vivem, consigam elaborar estratégias que mais se aproximam da realidade local e que consigam gerar trabalho e renda à população do meio rural. Teoricamente, a formação e o funcionamento deste espaço parece ser algo simples e efetivo, entretanto ao se observar a atuação do Colegiado Territorial percebe-se que há uma formação de dois grupos com interesses divergentes dentro da instância.

De um lado, o poder público que possui os seus interesses, muitas vezes partidários e que participa com menor frequência das ações do Colegiado por exigir resultados mais imediatos e de maior visibilidade. Por outro lado, a sociedade civil atua em maior número, apesar de não incluir muitos segmentos da sociedade que são historicamente fragilizados, além de possuir menor autonomia na tomada de decisões. Em ambas as representações, há dificuldade dos membros entenderem que estão representando sua organização ou instituição pública e que não se trata de seus interesses pessoais.

Isso acontece de forma clara quando deve-se definir que projeto produtivo deve ser implantado e onde. A construção de um projeto produtivo é muitas vezes pensada para beneficiar a comunidade do município representado e não todo o Território. Nessa relação de poderes, quem possui melhor argumento e mais representantes pode conseguir mais projetos para o município que representa. Os municípios do Vale do Itapecuru que tiveram menor atuação no Colegiado foram aqueles que receberam menos ou nenhum projeto como é o caso de Pirapemas, Nina Rodrigues e Presidente Vargas.

Outra fragilidade percebida trata-se da rotatividade dos membros do Colegiado. A rotatividade dos membros do Colegiado Territorial representa um entrave na continuação e no êxito dessa política de desenvolvimento territorial. É um fato preocupante, ao passo que o conhecimento do processo de formação das políticas territoriais deve ser acompanhado continuamente para favorecer as discussões e a elaboração de propostas.

A formação e a consolidação do Colegiado são mais complexas do que parecem ser. Esse processo inclui a convocação dos membros do Colegiado, sua estruturação e capacitação. Os representantes que fazem parte dessa instância precisam conhecer o histórico, os objetivos, quais serão os seus papéis e funções, a importância das suas decisões para implantação de projetos que tragam o desenvolvimento do território, a estrutura dos PTDRS, conhecer a visão de território e desenvolvimento territorial que o Ministério do Desenvolvimento Agrário compreende.

A construção dos eixos que estruturam os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável-principal documento que norteia as ações do colegiado- é outro passo a ser seguido e é articulado em conjunto. São feitas oficinas para construção e gestão dos planos, onde a heterogeneidade que faz parte do colegiado torna-se peça-chave para o encabeçamento das discussões e para elaboração de projetos que possam trazer benefícios ao território como afirma Weidgenant (2011):

Os colegiados se tornam, portanto, espaços importantes de marcar a identidade dos segmentos sociais que vivem e convivem no ambiente territorial, demarcando identidades próprias, mas conduzindo processos sociais, econômicos, políticos e culturais, em comum.

Esse processo de interrupção no andamento das políticas públicas brasileiras representa um dos principais entraves para que elas obtenham êxito. O Colegiado do Vale do Itapecuru encontra atualmente dificuldade em dar prosseguimento aos projetos já executados. O que se percebe é que há um esforço e iniciativa por parte dos membros desta instância em torno do desenvolvimento territorial e de buscar novas soluções para que as ações sejam efetivas. Novos membros estão sendo convocados e capacitados através de oficinas e reuniões e existem propostas de serem realizados fóruns para prefeitos e secretários de agricultura com o objetivo de aproximar o poder público das decisões do Colegiado.

Se a proposta governamental de desenvolvimento para os Territórios deve ser feita através de projetos que possam trazer renda e emprego à população e esta não consegue alcançar a metade de seu objetivo faz-se necessário haver uma reavaliação por parte de todas as

instâncias federal, estadual e municipal sobre as estratégias do Programa e sua aplicabilidade no Território. Nestes aspectos questiona-se: Será que as diretrizes que norteiam essa política de desenvolvimento territorial se enquadram às especificidades locais? O Colegiado Territorial, na forma como está articulado, tem representado as reais necessidades da população que vive no meio rural? Com base nos resultados obtidos a partir do acompanhamento, da pesquisa e da análise realizadas a partir da atuação do Colegiado Territorial no Vale do Itapecuru- MA é possível responder estes dois questionamentos levando em consideração, especificadamente, as ações deste Colegiado.

Os projetos produtivos como os Proinfs são uma das etapas mais importantes da política de desenvolvimento territorial, porque representam fisicamente e visualmente as ações do Colegiado, são os chamados “resultados palpáveis”. A política de desenvolvimento e as ações do Colegiado não se resumem aos resultados que os Proinfs têm, ou seja, se um Projeto de Infraestrutura não obteve êxito em sua etapa final não significa que todas as ações do Colegiado sejam ineficientes. Devem ser analisados diversos fatores e agentes envolvidos em todas as etapas de realização dos Projetos. Em outras palavras, não se pode dizer que o Colegiado Territorial se resume ao sucesso ou insucesso dos projetos. Mas, se a proposta de desenvolvimento apresenta como solução da pobreza rural a geração de renda e emprego através da implementação de projetos que atendam às necessidades locais deve-se concluir que os projetos são como espelhos da política de desenvolvimento, refletindo na prática a real situação da propaganda governamental.

Se a proposta de desenvolvimento for analisada somente pelo viés econômico seria possível afirmar que ela tem se mostrado ineficaz. Basta apresentar como exemplo os Proinfs do Vale do Itapecuru- MA que, em número representativo, apresentam na etapa de execução resultados negativos. Projetos que não refletem as reais necessidades dos beneficiários, apresentando equívocos e que precisam ser repensados já que sua execução final se desvirtua totalmente daquilo que foi proposto. Neste ponto, concorda-se com a crítica ao planejamento territorial feita por Gómez (2006) ao afirmar que nas ações da proposta de desenvolvimento territorial houve mais continuidades do que rupturas e que não solucionaram o problema que aflige o campo brasileiro há muito tempo que é a pobreza rural.

É importante destacar, que a análise da política de desenvolvimento rural referente ao seu sucesso ou insucesso não deve se restringir e nem se resumir aos resultados (des) favoráveis dos projetos produtivos. Existe um traço positivo que merece destaque: a participação de atores sociais na gestão do programa. Que mesmo em seu papel delimitado pela estrutura da política

que vem das esferas de cima para baixo já institucionalizado e definido representa um avanço na gestão de políticas públicas brasileiras pelo simples fato de legitimar um espaço para atores sociais anteriormente excluídos dos processos decisórios. Contudo, utilizar adjetivos como protagonismo dando a entender que estes atores estão à frente do processo de decisão, que são eles que determinam os rumos da política soa como exagero. Esta situação fica clara quando o Colegiado Territorial não tem autonomia para concluir a execução de um projeto dependendo da ação de outras instâncias ou instituições como as prefeituras locais.

Fazer conclusões sobre uma política pública recente e em andamento afirmando se ela conseguirá ou não atingir todos os seus objetivos é uma tarefa arriscada. Podem ser feitas previsões com base nos resultados atuais. No caso da política de desenvolvimento Territórios da Cidadania esta tarefa tornou-se improvável visto que, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial responsável pela execução do Programa foi desestruturada e extinta. As mudanças que ocorreram após a destituição do cargo de presidente do Brasil de Dilma Rousseff impactaram diretamente o futuro da política de desenvolvimento territorial. Uma nova liderança presidencial foi assumida com outra visão partidária e com outro projeto de governo, a nova pauta governista excluiu de sua agenda de prioridades a SDT e, por conseguinte, o Programa Territórios da Cidadania. Logo, o futuro deste Programa que possui mais de uma década de atuação tornou-se completamente incerto. O que será feito com os projetos em execução, com as estruturas de gestão criadas e consolidadas ao longo desse tempo, com os avanços no processo de gestão social e coletiva dependerá do próximo projeto de governo, de sua ideologia e de suas prioridades. Esta desestruturação demonstra que a proposta de desenvolvimento territorial rural representou um projeto de governo temporário, não-prioritário e subordinado a ideologias partidárias ao invés de representar uma Política de Estado, forte e consolidada.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado. Trad. Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANDRADE, M. C. de. **Poder político e produção do espaço**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984.

AVRITZER, Leonardo. **Reforma política e participação no Brasil**. In: \_\_\_\_\_ & ANASTASIA, Fátima. (orgs.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG. 2006.

AZAR, Zaira Sabry. **A concentração fundiária como centralidade da Questão Agrária no Maranhão**. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011.

BEDUSCHI, L.C. & ABRAMOVAY, R. “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”. In: **Nova Economia**, n. 14(3) p. 35-70, set-dez/2004. Belo Horizonte. 2004.

BERGAMASCO, S. M. P. P.; NORDER, L. A. C. O que são assentamentos rurais. São Paulo: Brasiliense, 1996. (Coleção Primeiros Passos; 301).

BOISIER, Sergio. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Planejamento e políticas públicas. Nº 13- JUN. de 1996.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. **Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Santa Catarina, 2007.

BORDENAVE, Juan Enrique Diaz. **O que é participação**. São Paulo. 4ª ed. Editora. Brasiliense. 1986.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável. Estudo Propositivo para a Dinamização Econômica do Território Rural do Vale do Itapecuru- MA**. Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Série Documentos Institucionais n. 3)

\_\_\_\_\_. (2003). **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília, DF: MDA/SDT, CONDRAF.

\_\_\_\_\_. Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais- PRONAT-. Balanço de Gestão 2003-2010. Brasília. 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações Territoriais. <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/valedoitapecuruma>. 2013.

CARVALHO, Horacio Martins de. A A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal no Brasil. Curitiba, 2004. Disponível em: <[http://www.resistir.info/brasil/questao\\_agraria.html](http://www.resistir.info/brasil/questao_agraria.html)>. Acesso em: 16 ago. 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaço público e a construção da democracia no Brasil: limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaço público no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. **Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança**. Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro. Vol. 22. N.1. 2013.

ECHEVERRI, Rafael. **Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania**. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2010.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Trad. Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2002.

FAVARETO, Arilson; SCHRODER, Monica. **Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil**. São Paulo. 2010.

FAVARETO, Arilson da Silva (2007). **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão** (Vol. 1). São Paulo: FAPESP; Iglu.

\_\_\_\_\_. **A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural**. In: I Encontro da Rede Rural, Niterói, p. 01 -23, 2007.

\_\_\_\_\_. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial**. Seminário Lincoln Institute of Land Policy and Harvard University. 2004.

GISTELINCK, Frans. **Carajás, Usinas e Favelas**. São Luís: Gráfica Minerva, 1998.

GÓMEZ, Jorge R. Montenegro. **Desenvolvimento em (des) construção- narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente. 2006.

GUANZIROLLI, Carlos Enrique Guanzirolli. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil.** 2006.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel** (As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci). Porto Alegre: L&PM, 1980.

HAESBAERT, Rogério. **Da desterritorialização à multiterritorialidade.** Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. **A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil.** Campo-Território: revista de Geografia Agrária, v.5, n. 10, pp. 123-147, agosto 2010.

LEITE, Acácio Zuninga. **Experiências de desenvolvimento Territorial e o fortalecimento da democracia participativa.** Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. UFMG. 2010.

LOPES, Jonathan Felix Ribeiro. **Território e participação política: O colegiado territorial norte fluminense.** RJ. 2012.

MAIA, Marilene. **Gestão Social: reconhecendo e construindo referenciais.** **Revista Virtual Textos & Contextos**, n.4, dez, 2005.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A questão agrária hoje e os desafios do governo Lula.** AGRÁRIA, nº1, pp. 37-54, 2004.

MATTOS JUNIOR, José Sampaio. **O entroncamento das políticas agrárias no Maranhão: encontros e desencontros institucionais na microrregião geográfica de Itapecuru Mirim.** Presidente Prudente. 2010.

MIRALHA, Wagner. **Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje.** REVISTA NERA – ANO 9, N. 8 – JANEIRO/JUNHO DE 2006. pp. 151-172. 2006.

MOREIRA, Emilia; TARGINO, Ivan. **De território de exploração a território de esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano.** Revista Nera. Ano 10, N.10. Jan./Jun. 2009.

MOTTA, Carlos Guilherme. **A nova sociedade civil.** São Paulo: Paz e terra. 1995.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites dos caminhos do futuro. Estudos avançados.** São Paulo, v.15, n.43, p.83-100, set./dez. 2001.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; CANÇADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto. **Gestão Social e Esfera Pública: aproximações teórico-conceituais.** In: LAEMOS, Buenos Aires, 2010.

PEDROSA, Luís Antônio Câmara. **A luta pela terra no Maranhão.** São Luís: UFMA/MPP, 1999.

QUEIROZ, Paulo Valdenor Silva de. **Os territórios rurais do ministério do desenvolvimento agrário. Geografia Ensino e Pesquisa**, v. 15, n.2, maio/ago. 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. França. São Paulo: Ática, (1980)1993.

SANTOS, Frednan Bezerra dos; TAVARES, João Claudino. **Questão Agrária no Maranhão: a singularidade da mediação do capital nos conflitos sociais no campo**. s/d.

SÁ-SILVA, J.R; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano 1, n. 1, jul.2009.

SCHNEIDER, Sergio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. I Fórum Internacional Desenvolvimento Rural e Democracia, Fortaleza/CE, 2004.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan 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**, 1., 2005, Buenos Aires. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/sergio\\_e\\_tartaruga.pdf](http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/sergio_e_tartaruga.pdf). Acesso em: fevereiro de 2014.

SPECHT, Suzimary; RUCKERT, Aldomar Arnaldo; BLUME, Roni. A trajetória das políticas de desenvolvimento no Brasil: do Estado desenvolvimentista ao desenvolvimento territorial. In: **XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**- 22 a 25 de julho. Londrina-PR. 2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. 3 ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

TONET, Ivo. **Democracia ou liberdade**. 2ª edição. Maceió: Edufal, 1997.

VEIGA, José Eli da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD) 2001.

ZANI, Felipe Barbosa. **Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários?** O caso do programa territórios da cidadania norte – RJ. Rio de Janeiro. 2010.

WEIDGENANT, Maurício. **Produto 5: documento contendo orientação técnica sobre a regulamentação de instâncias técnicas, temáticas ou de representação de segmentos sociais nos Colegiados Territoriais**. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2011.

## APÊNDICE

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURA- REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL E DO PODER PÚBLICO**

- 1-Como se encontra a participação da sociedade civil e do poder público no Colegiado?
- 2-Quais são os principais entraves para a sua participação e dos demais membros nas reuniões do Colegiado?
- 3-Qual proposta poderia ser feita para que houvesse paridade na participação da sociedade civil e do poder público?
- 4-Que critérios de seleção foram utilizados para que você pudesse se tornar um representante territorial?
- 5-Como se deu o processo nivelamento da proposta da política de desenvolvimento territorial?
- 6-Quais foram os referenciais teóricos disponibilizados e como foram disponibilizados?
- 7-Como se deu a escolha dos projetos produtivos?
- 8-Quais seriam as possíveis soluções para reverter estes entraves?
- 9-Você substituiria o Colegiado Territorial do Vale do Itapecuru por outra instância ou formato de representação?

**ANEXOS**