



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO – PPGDSTU
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

JACIRA BRITO SILVA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: novas perspectivas para o
desenvolvimento rural?
O “Território Rural do Vale do Itapecuru” - MA

Belém
2010

JACIRA BRITO SILVA

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: novas perspectivas para o
desenvolvimento rural?
O “Território Rural do Vale do Itapecuru” - MA

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento, sob a orientação da Dra. Edna Maria Ramos de Castro.

Belém
2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA

Silva, Jacira Brito

Desenvolvimento Territorial: novas perspectivas para o desenvolvimento rural? O território rural do Vale do Itapecuru - Ma / Jacira Brito Silva; Orientador, Edna Maria Ramos de Castro. – 2010.

141 f.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2010.

1. Territorialidade Humana – Vale do Itapecuru (MA). 2. Reforma agrária – Vale do Itapecuru (MA). 3. Desenvolvimento rural – Vale do Itapecuru (MA). 4. Projetos de desenvolvimento rural – Vale do Itapecuru (MA). 5. Vale do Itapecuru (MA) – Condições sociais. I. Castro, Edna Maria Ramos de, orientador. II. Título.

CDD 21. ed. 307.14098121

JACIRA BRITO SILVA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: novas perspectivas para o
desenvolvimento rural?
O “Território Rural do Vale do Itapecuru” - MA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr.^a Edna Maria Ramos de Castro
Orientadora - NAEA/ UFPA

Prof. Dr. Marcelo Domingos Sampaio Carneiro
Co-orientador – PPGCS/UFMA

Prof^a Dr.^a Rosa Acevedo Marin
Examinadora interna – NAEA/UFPA

Prof^a Dr.^a Edila Arnaud Moura
Examinadora externa – IFCH/UFPA

Este trabalho é dedicado, com muito carinho aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

A todos (as) que dividiram comigo este momento de significativo aprendizado. Todos foram importantes, cada um ao seu modo. Devo agradecer em especial:

Aos trabalhadores (as) rurais, aqui representados por Sr^a. Narlene Belfort e Sr. José Domingos pelas informações e entrevistas prontamente prestadas.

À Mary Alba e Wellington Matos, articuladores estaduais do MDA, por conceder atenção aos meus recorrentes *e-mails* a pedido de informações.

À Prof^a Edna Castro pela orientação, críticas e sugestões fundamentais a produção desta pesquisa. Sou extremamente grata pelo aprendizado.

Ao professor Marcelo Carneiro por ter acolhido as primeiras ideias desta pesquisa, compartilhadas no espaço do Grupo de Estudos Rurais e Urbanos (GERUR/UFMA), e por sua valiosa atenção e orientação. Muito obrigada!

À minha família, pais e irmãos, pelo apoio e incentivos constantes. Em especial ao Amâncio Jr. que dividiu comigo algumas reflexões e pelo apoio operacional.

Às professoras Íris Porto e Regina Célia (o agradecimento é extensivo aos tempos de grupo de estudo no Liceu Maranhense!!) pelo incentivo a minha caminhada profissional. Valeu!

Às minhas inestimáveis amigas Christiane Lima, Flávya Gurgel, Isabel Oliveira e Thatiane Pestana pelo apoio e paciência nas conversas sobre esta pesquisa.

Aos colegas do PLADES. Em especial à Selma Pires pela amizade conquistada e sugestões dadas à redação final deste trabalho.

Institucionalmente, agradeço à Cooperativa para o Desenvolvimento Sustentável (COODESU), aqui representada pela Sr^a. Fátima e Sr. Ribeiro por disponibilizarem os dados solicitados e permitirem minha participação nas reuniões dessa instituição.

Agradeço ainda ao apoio dos funcionários da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) no Maranhão.

Ao CNPQ pela bolsa de pesquisa.

[...] Olha eu vejo assim que existe uma dificuldade muito grande da comunidade, da organização da sociedade civil ter um conhecimento maior da importância que é a CIAT, o CIAT né? Agora é colegiado. Qual é a importância dele nesse trabalho de desenvolvimento do território porque o que a gente percebe aqui, ainda pouco você de democracia, realmente aqui é um espaço aberto, né?, democrático [...] porém nós temos menos de um terço do total de membros do colegiado, não tem poder público. Isso quebra o processo porque acabamos discutindo coisas aqui por segmentos que não estão representados aqui no colegiado.”

(fala de Raimundo, “Pelé”, em reunião no CIAT).

RESUMO

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento propõe um planejamento co-responsável entre governo e sociedade civil. Esse contexto ressalta duas situações a serem investigadas. A primeira referente a amplitude conceitual que a dimensão territorial acrescenta, ao já extenso debate acerca do desenvolvimento. A dimensão mais prática refere-se aos interesses políticos presentes no debate e na forma como as ações governamentais estão sendo executadas. Essa circunstância pode ser visualizada na recente política territorial proposta pelo governo federal a partir do ano de 2003 iniciada com a formação dos "Territórios Rurais". Dessa forma, este estudo se propõe a investigar o contexto acima descrito tomando como referência um desses territórios: o Vale do Itapecuru no Estado do Maranhão. Chama-se atenção para as ações discutidas em seu Colegiado Territorial e no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, elaborado nessas novas condições. O estado do Maranhão apresenta mais de novecentos e vinte assentamentos e uma forte intervenção federal na criação dos mesmos. Importa, portanto, analisar como se processa o diálogo entre os atores envolvidos, os diferentes interesses e os reais alcances sociais dessa experiência governamental em construção.

Palavras - chave: Desenvolvimento. Território. Reforma agrária. Estado.

ABSTRACT

The emergence of the territorial development plan proposes a joint responsibility between government and civil society. This context highlights two situations to be investigated. The first on the conceptual breadth of the territorial dimension adds to the already extensive debate about the development. A more practical dimension refers to the political interests involved in the debate and how government actions are being performed. This condition can be viewed in the recent territorial policy proposed by the federal government from the year 2003 began with the formation of the Rural Areas. Thus, this study aims to investigate the context described above with reference to one of these areas: the Valley of Itapecuru the State of Maranhão. Attention is drawn to the discussed in his Collegiate Territorial and Territorial Plan for Sustainable Rural Development, prepared under these new conditions. The state of Maranhão has more than nine hundred twenty settlements and a strong federal intervention in the creation of them. It is therefore important to analyze how they can be dialogue between the actors involved, the different interests and the real social scope of government experience in construction.

Key-word: Development. Planning. Land reform. State.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1:	Conflitos e ocupações de terra no Maranhão (1997-2008).....	39
Quadro 2:	MRH Chapadinha e Baixo Parnaíba.....	41
Quadro 3:	Ocupações na sede do INCRA (SR-12).....	57
Quadro 4:	“Territórios da Cidadania” no Maranhão.....	81
Mapa 1:	Território do Vale do Itapecuru – MA (2008).....	83
Quadro 5:	Público <i>beneficiário</i> no Território Rural do Vale do Itapecuru.....	85
Quadro 6:	Orientações para elaboração de projetos territoriais.....	93
Quadro 7:	Projetos priorizados pelo Plano/convênios entre Prefeituras e MDA (2004 a 2008). Situação até 2009.....	96
Fotografia 1:	Casa do mel em Anajatuba.....	98
Fotografia 2:	Placa de identificação da obra.....	98
Fotografia 3:	Equipamentos da casa do mel.....	98
Fotografia 4:	Abatedouro em Cantanhede.....	98
Fotografia 5:	Fábrica de gelo em Matões do Norte.....	99
Fotografia 6:	Festival do coco babaçu.....	99
Fotografia 7:	Festival do coco babaçu.....	99
Fotografia 8:	maquinário para coco babaçu.....	99
Mapa 2:	Espacialização das obras do Território Rural do Vale do Itapecuru- MA.....	100
Quadro 8:	Composição do CODETER do T.R do Vale do Itapecuru em 2008.....	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Projetos de assentamentos criados no Maranhão (1996-2008).....	42
Tabela 2: Violência e famílias despejadas por ordem judicial no Maranhão.....	60
Tabela 3: Aspectos populacionais do “Território Rural Vale do Itapecuru”- MA....	84
Tabela 4: Área dos estabelecimentos por condição legal das terras no Vale do Itapecuru – MA.....	87
Tabela 5: Concentração de P.A no “Território Rural Vale do Itapecuru” (2003-2008).....	87
Tabela 6: Áreas do PCF no “Território Rural do Vale do Itapecuru” (2003-2007)	88
Tabela 7: Investimentos dos Ministérios no “Território Rural do Vale do Itapecuru” (2004 a 2008).....	95

LISTA DE SIGLAS

ACA	Associação Camponesa
ACONERUQ	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ALUMAR	Consórcio de Alumínio do Maranhão
ALTAR	Associação de Lavadores e Trabalhadores Agrícolas de Rosário
ANCA	Associação Nacional de Cooperação Agrícola
ATAM	Associação dos trabalhadores Agrícolas do Maranhão
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste
CCN	Centro de Cultura Negra
CEF	Caixa Econômica Federal
CENTRU	Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CPATEC	Centro de Formação e Pesquisas Contestado
CIAT	Conselho de Implantação de Ações Territoriais
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNER	Campanha Nacional de Educação Rural
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
COMARCO	Companhia Maranhense de Colonização
COLONE	Companhia de Colonização do Nordeste
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COODESU	Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável
COOSPAT	Cooperativa de Serviços, Pesquisa e Assessoria Técnica
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DNTR	Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais

FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Maranhão
GEBAM	Grupo Executivo para a região do Baixo Amazonas
GETAT	Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
GERUR	Grupo de Estudos Rurais e Urbanos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC	Instituto Nacional de Colonização
ITAC	Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo
ITERMA	Instituto de Terras do Maranhão
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEB	Movimento de Educação de Base
MIQB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu
MIRA	Movimento Intermunicipal Rural Arquidiocesano
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEPE	Superintendência do Núcleo de Programas Especiais
ORNA	Ocupações Rurais Não – Agrícolas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCAT	Projetos do Alto-Turi
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCPR	Plano Combate a Pobreza Rural
PCT	Projeto Cédula da Terra
PIC de Barra- do- Corda	Projeto Integrado de Colonização
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
POLONORO ESTE	Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste

PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PROINF	Programa de Apoio e Infra-estrutura nos Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEDUC	Secretaria Estadual de educação
SEAGRO	Secretaria Estadual de Agricultura
SMDDH	Sociedade Maranhense em Defesa dos Direitos Humanos
SSR	Serviço Social Rural
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UDR	União Democrática Ruralista
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
ULTAB	União de Lavadores e Trabalhadores Agrícolas de Bacabal
ULTAB	União de Lavadores e Trabalhadores Agrícolas Brasil
VALE	Companhia Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	METODOLOGIA DA PESQUISA.....	20
3	ESTADO, POLÍTICA E COLETIVIDADE.....	23
3.1	A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	27
3.2	ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO AGRÁRIO MARANHENSE.....	32
3.3	ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NO MARANHÃO – ANOS 90.....	37
4	MOVIMENTOS SOCIAIS: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ATUALIDADE.	46
4.1	A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA LUTA PELA TERRA: ATUAÇÃO DOS STR E DA IGREJA.....	47
4.2	INCRA, FETAEMA E MST NO MARANHÃO.....	55
4.2.1	Atuação da FETAEMA.....	57
4.2.2	Atuação do Movimento dos Sem Terra (MST) no Maranhão.....	59
5	DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: RECORTES CONCEITUAIS.....	64
5.1	DESENVOLVIMENTO: APROXIMAÇÕES COM AS POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL.....	65
5.2	SITUANDO A CATEGORIA TERRITÓRIO NO DEBATE.....	70
5.3	O FOCO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL	74
5.4	O TERRITÓRIO DO VALE DO ITAPECURU: CARACTERIZAÇÃO.....	78
6	O VALE DO ITAPECURU – TERRITÓRIO EM DESENVOLVIMENTO?..	90
6.1	O PTDRS DO VALE DO ITAPECURU.....	91
6.2	AÇÕES GOVERNAMENTAIS – MUDANÇAS?.....	102
6.3	A LEITURA DOS <i>BENEFICIÁRIOS</i> ACERCA DO TERRITÓRIO RURAL DO VALE DO ITAPECURU.....	108
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
	REFERÊNCIAS.....	116
	APÊNDICES.....	127
	ANEXOS.....	131

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado é resultado da pesquisa que teve como ponto central de análise a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Teve início com a participação em trabalhos de campo em alguns assentamentos na mesorregião Norte do Estado do Maranhão. A experiência, desenvolvida na condição de membro de uma cooperativa dessa mesorregião, permitiu perceber as expectativas, frustrações e o envolvimento dos trabalhadores rurais com os projetos governamentais. Posteriormente, o apoio encontrado no Grupo de Estudos Rurais e Urbanos (GERUR) da Universidade Federal do Maranhão possibilitou a estruturação das primeiras ideias aqui apresentadas.

O foco de análise concentrou-se na perspectiva da abordagem territorial criada em 2003 a qual resultou na formação dos “Territórios Rurais”, um recorte territorial formado por municípios de baixo dinamismo econômico, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) conferindo continuidade ao extenso debate acerca do desenvolvimento rural. O discurso da participação social na execução das políticas públicas rurais destaca-se como um dos principais elementos dessa proposta. Teoricamente, representantes do governo federal, estadual, municipal e da sociedade civil organizada são tomados como co-responsáveis nas ações de planejamento.

Essa política pública, proposta a partir do ano de 2003, foi eleita como objeto de estudo deste trabalho por ser a responsável pela formação de espaços de discussão sobre a política rural e pela elaboração de Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), ações consideradas inovadoras do processo de desenvolvimento. O objetivo traçado foi o de analisar o que mudou na forma como as ações governamentais são implementadas. Para isso, buscou-se perceber como se processa o diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada no espaço constituído por essa política.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) criada nesse mesmo ano é o órgão oficialmente responsável para promover a “articulação e integração entre as políticas públicas para o meio rural”. Nesse primeiro momento o MDA presidiu a referida política. Em 2008, a mesma foi renomeada, passando a compor o Programa “Territórios da Cidadania” e a incorporar um número maior de ministérios e ações.

Neste período o programa encontrava-se estruturado em 164 territórios em todo o país. As ações são discutidas em “espaços democráticos” denominados de Colegiados Territoriais, uma das instâncias de gestão do programa, juntamente com o Comitê Gestor Nacional e o Comitê de Articulação Estadual (BRASIL, 2009). O colegiado tem composição paritária sendo formado por representantes das três esferas do governo e da sociedade civil organizada de cada território. Envolve ainda empresas denominadas de “instituições parceiras” que são responsáveis por mobilizar os atores estatais e da sociedade civil para priorizar as ações de desenvolvimento.

O Território, unidade de planejamento, pesquisado foi o “Território Rural do Vale do Itapecuru”, localizado no Estado do Maranhão cuja formação, com dez municípios, ocorreu em 2003 por ação da SDT juntamente com a construção do PTDRS sendo o mesmo elaborado e discutido pelo colegiado. Teoricamente é com base nesse documento que a proposta de política de desenvolvimento para o meio rural se efetiva. Convém ressaltar que existe uma preocupação em não se confundir: território, como recorte político e unidade de planejamento, com a própria discussão conceitual a ser percorrida por este trabalho.

Especificamente, alguns questionamentos mostraram-se relevantes, como: em que condições se processa o diálogo entre poder público e sociedade civil? Qual a trajetória dos projetos implantados desde a criação desse recorte? E por fim, sobre qual a avaliação dos *beneficiários* com relação à política de desenvolvimento em curso. Esse conjunto de perguntas situou a reflexão quanto as características do padrão de relacionamento entre Estado e a sociedade civil, o papel dos atores sociais e os alcances sociais advindos com as recentes propostas trazidas pela política pública em estudo.

Sabe-se que o debate acerca do desenvolvimento rural é extenso e que o mesmo possui desdobramentos políticos, econômicos e sociais. Teoricamente abordagens da Geografia, da Sociologia e da Economia entre outras ciências renovam e ampliam essa discussão. Desse modo, a riqueza conceitual trazida pelo tema é ao mesmo tempo uma conquista teórica e uma afirmação da complexidade que o caracteriza. Nas últimas décadas é o discurso sobre a necessidade de maior participação social nas políticas direcionadas a segmentos historicamente deixados à margem das políticas públicas para o meio rural que tem tido maior visibilidade.

Medeiros (2003) explica que é com o aumento dos conflitos no campo, no final dos anos 50, que um dos debates pertinentes a esse universo, o da reforma agrária, se estrutura como um movimento social amplo. Araújo e Castro (2007) acrescentam que desde o processo de redemocratização do país os movimentos sociais questionam a estrutura centralizadora das ações de planejamento exigindo políticas mais participativas.

Nesse sentido, Bergamasco (1996) justifica que a década de 60 é um recorte temporal significativo, devido à intensificação das reivindicações por reforma agrária. No cenário político dos anos oitenta e noventa, as ações governamentais expressas em programas e planos buscaram responder à reivindicação da luta pela terra dos trabalhadores rurais. Nesse sentido, os assentamentos de reforma agrária constituem exemplos dessas ações. Em termos teóricos, representam um horizonte de perspectivas promissoras quanto à geração de emprego e renda no meio rural, e um componente importante na discussão sobre a implementação de políticas públicas.

Contudo, em reflexão sobre as ações classificadas como reforma agrária no Maranhão, Carneiro et al. (1998) explicita que as categorias de assentado e assentamento constituem uma criação da burocracia estatal. Expõe ainda que a evolução das áreas disponibilizadas para a efetivação de projetos de assentamento acompanhou a conjuntura política do país, destacando-se a segunda metade dos anos 80, período da Nova República, anos 90, transição entre governo Sarney e período Collor e, posteriormente, com os governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso pela continuidade dessa política.

Com isso, o Maranhão tornou-se uma das unidades da federação com maior número desses projetos. De acordo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) até janeiro de 2009, os dados apontavam para 920 onde estão assentadas 113.401 famílias. O quantitativo desses projetos significa também ter uma parcela da população com reivindicações, conflitos e interesses em grande número e que devem ser considerados no contexto das políticas públicas.

É a respeito desse cenário que se pretende compreender como as ações e os interesses dos diferentes atores são articulados no espaço de discussão e em que condições o Plano é envolvido nesse processo. Diversas situações mostraram o descompasso entre ações priorizadas pelo Plano e as reais condições de implementação do mesmo o que revelou a fragilidade desses como instrumentos

principais na condução das políticas públicas. Exemplificando, embora esse trouxesse como prioridade a estruturação de uma cadeia produtiva de caprinos, segundo os trabalhadores rurais, a assistência técnica local incentivava a criação de bovinos. A participação mais intensa desses trabalhadores e a débil assiduidade dos representantes do poder público é outro ponto de divergências, por ser uma prática que acarreta esvaziamento do espaço do colegiado.

Portanto, a experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na linha infra-estrutura, em 1997, bem como, os debates oportunizados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e, mais recentemente, a formação de espaços como o colegiado territorial representam a continuidade do debate.

Organizadas as informações, o trabalho foi dividido em quatro capítulos, além desta apresentação. O primeiro reflete sobre a construção do processo participativo, da tentativa do estabelecimento de um processo dialógico entre Estado e sociedade civil no planejamento das ações com vistas ao desenvolvimento rural. Enfoca também a questão da reforma agrária no Brasil como forma de expor as reações e a organização dos trabalhadores rurais. Situa em particular a organização do espaço agrário maranhense enfatizando a política de criação de assentamentos como uma das formas de atendimento das reivindicações desse segmento social pelo Estado a partir dos anos 90.

O capítulo seguinte abrange diretamente a trajetória de constituição dos movimentos sociais rurais no Maranhão, a organização dos trabalhadores com a formação de associações, sindicatos e da Federação dos Trabalhadores Rurais. Paralelamente aborda-se a atuação da Igreja Católica e o Movimento dos Sem Terra (MST) delineando a dimensão política na qual se inscreve a atuação desses diferentes atores a partir dos estudos de Almeida (1981; 1989), Conceição (1980) e Aurora (2006).

No terceiro capítulo aborda-se o conceito de desenvolvimento e território seus desdobramentos teóricos com a noção de desenvolvimento rural e territorial, bem como, sua aproximação e a intencionalidade desse aporte teórico na concepção das políticas públicas para o meio rural. Resgatam-se aspectos da conceituação clássica e das reelaborações acerca dos dois conceitos, na visão de Raffestin (1993), Santos (1994), Haesbaert (2007) e Saquet (2007), Abramovay (1998, 1999, 2001, 2005) e Veiga (1998, 1999, 2000, 2001). Apresenta

posteriormente a caracterização do Território Rural do Vale do Itapecuru como recorte político formado para execução de políticas públicas.

O último capítulo foi construído a partir de uma indagação e busca, face ao andamento das recentes formas de condução das ações da política rural, problematizar os alcances sociais, o olhar dos beneficiários sobre a mesma e a efetividade do colegiado enquanto espaço para tomada de decisões.

A construção da presente pesquisa buscou, através do aporte teórico aqui percorrido e do estudo de campo realizado, contextualizar o histórico sobre a questão da reforma agrária e dos movimentos sociais no meio rural maranhense para o entendimento das motivações políticas e interesses presentes no atual recorte da política de desenvolvimento rural apresentada como integradora e participativa.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Na pesquisa foi utilizada como metodologia a entrevista semi-estruturada e a observação direta. As categorias centrais de análise utilizadas foram: Política Pública, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Territorial e Participação Popular. As transcrições de trechos das entrevistas realizadas revelam a percepção dos trabalhadores rurais acerca do discurso dos atores estatais e, também da forma como estão sendo encaminhadas as chamadas “ações de desenvolvimento” rural no Território Vale do Itapecuru. Apresenta-se uma breve discussão acerca da participação do Estado no processo de expropriação dos trabalhadores rurais por meio da implementação de políticas de desenvolvimento, bem como, a trajetória de organização e construção de espaço na luta pela terra.

A acepção de política pública que se ajusta aos objetivos deste trabalho é a proposta por Laswell, na qual decisões e análises sobre a proposta implicam responder às seguintes questões: quem ganha o que, por quê e que diferença faz (LASWELL, 1938 apud SOUZA, 2006). Assim, as reflexões aqui apresentadas demonstram a ação do governo na implementação da política pública de desenvolvimento rural, os interesses divergentes entre este e o *público beneficiário*, bem como, os resultados práticos do planejamento e execução das ações pertinentes ao Programa Território da Cidadania no Vale do Itapecuru. O caráter participativo é conforme apontou Souza (2006) uma característica recente das políticas públicas, ou seja, caracteriza-se pela tentativa de inserir grupos sociais tanto na formulação quanto em seu acompanhamento, o que ocorre principalmente nas políticas sociais.

As etapas de desenvolvimento da pesquisa incluíram: pesquisa de campo realizada em oito dos 10 municípios maranhenses formadores do território em estudo na qual se considerou a participação diferenciada de cada um deles no colegiado; realização de entrevistas com os seguintes representantes locais: 10 representantes de sindicatos, 18 representantes de povoados entre dirigentes de associação de assentamento rural e agricultores familiares, 03 representantes de entidades parceiras e 02 articuladores estaduais. Além desses, também foram considerados: 01 membro de cooperativa ligada à igreja católica, 01 do grupo de mulheres; 01 do movimento negro; participação em eventos locais: III Festival do

Coco Babaçu e no Evento sobre o Dia da Consciência Negra ambos realizados no município de Itapecuru-Mirim; participação nas reuniões do Colegiado Territorial e nas reuniões da Federação dos Trabalhadores Maranhenses na Agricultura (FETAEMA), entre julho de 2008 e fevereiro de 2010, totalizando presença em 11 reuniões; levantamento do processo de formação do colegiado territorial e do Plano de Desenvolvimento Territorial; registro fotográfico como forma de documentar as atividades desenvolvidas e o andamento das obras priorizadas pelo Plano territorial.

Na etapa de realização das entrevistas desta pesquisa foram utilizadas entrevistas distintas para os representantes das empresas parceiras, do poder público e para os trabalhadores rurais, buscando apreender a forma como cada um deles atua a fim de cumprir seu papel no planejamento e execução de ações. No que diz respeito aos critérios para realização das entrevistas teve importância a frequência de participação dos grupos e/ou representantes nas reuniões do colegiado, o que permitiu a coleta de informações mais contextualizadas com o andamento das ações.

Dados complementares obtidos em instituições e órgãos governamentais, caso da Superintendência do Núcleo de Programas Especiais (NEPE), Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no INCRA, na sede regional da Comissão Pastoral da Terra (CPT), na sede regional do Movimento dos Sem Terra (MST), nas sedes das empresas parceiras: Cooperativa de Trabalho para o Desenvolvimento Sustentável (COODESU) e Sociedade Maranhense dos Direitos Humanos (SMDH) e nas reuniões do colegiado e FETAEMA ao longo dos anos de 2008 e 2009 complementam o estudo.

Ressalta-se que dados mais precisos concernentes à prestação de serviços de assistência técnica não puderam ser apresentados devido a indisponibilidade da empresa contratada, a Cooperativa de Serviços, Pesquisa e Assessoria técnica (COOSPAT), em prestar informações sobre seu calendário de atividades. Várias foram as tentativas através de visitas à sede da mesma tanto em Itapecuru-Mirim quanto na cidade de São Luís, todas sem resposta. A recusa acentuou ao longo do trabalho a falta de algumas informações sobre a execução dos serviços de assistência técnica. Assim, os depoimentos trazidos se limitaram apenas ao que foi repassado pelos trabalhadores rurais.

O aporte teórico permitiu a compreensão a respeito da construção do diálogo entre Estado e os trabalhadores rurais diante do processo de organização

desses trabalhadores e das “estratégias de desenvolvimento” para o meio rural, principalmente, daquelas implantadas a partir da década de 90. Assim, a tentativa de construção de um desenvolvimento rural na qual esse segmento tenha suas prioridades consideradas, tal como traz a recente proposta de política para o meio rural, é construída numa nova atmosfera e a partir de um “novo discurso”, mas que traz em sua base as velhas deficiências da atuação do Estado, como por exemplo a descontinuidade no encaminhamento de projetos.

3 ESTADO, POLÍTICA E COLETIVIDADE

As transformações sociopolíticas e econômicas decorrentes do processo de globalização tiveram como uma de suas conseqüências a redefinição das relações entre Estado e sociedade. Dessa forma, o referido tema, nas últimas décadas, ocupa centralidade nos discursos políticos e na forma como as políticas públicas são conduzidas. É nesse quadro que se insere a atual proposta de política pública para promoção do desenvolvimento rural. O cenário da democratização, participação e integração atualmente enfatizado abre um leque de questionamentos tendo em vista as reais condições para o funcionamento dos espaços de gestão social.

A esse respeito Araújo e Castro (2007) pontificam que a concepção dos planos e projetos que visam o desenvolvimento na sociedade contemporânea se inscreve num plano macro, pois são formulados em consonância com as novas dinâmicas econômicas e sociais impostas pela economia globalizada. A integração da economia nacional a ordem neoliberal vigente ao mesmo tempo em que promoveu as contradições sociais, contribuiu para aumentar a pressão social por políticas direcionadas ao combate das mazelas sociais como a pobreza e a fome.

Historicamente, essas exigências são formuladas a partir do processo de redemocratização do país, no período pós-64. O questionamento da centralização das decisões nas mãos dos governantes contribuiu para a emergência de novas características da ação do Estado e para o discurso com ênfase na participação popular, democratização e cidadania.

Com o fim do regime militar (1964 a 1985), acentuaram-se as críticas sobre a atuação do Estado, em particular ao predomínio da burocracia sobre os valores democráticos e sobre as demandas da sociedade, sobre os processos de corrupção no aparelho estatal em diferentes esferas da ação pública e, também, as tensões que caracterizaram a relação do Estado com os movimentos sociais, marcada pelo desrespeito aos valores democráticos impedindo os processos de construção da cidadania.

Se por um lado, essa pressão ampliou as ações já garantidas em texto constitucional, Art. 5º que estabelece a “criação de associações e entidades cooperativas sem interferência do estado da sociedade civil (BRASIL, 2008), por outro, o discurso e as experiências quanto à descentralização e participação impõe

às coletividades, uma parcela maior da responsabilidade quanto ao planejamento e à gestão das políticas públicas e, mesmo, quanto a continuidade de manter-se mobilizado para exercer tal função. São muitos os fatores que interferem diretamente no processo participativo e que dificultam a continuidade e articulação das ações dos grupos e das instituições da sociedade. Destacamos três pontos relevantes: 1. a necessidade de uma estrutura financeira; 2. a descrença com relação às políticas públicas; 3. a transferência de participantes da sociedade civil para a esfera governamental.

Com isso, depreende-se ainda que a pressão pela formulação de políticas públicas acontece paralelamente à construção de um discurso participativo por parte do Estado como nova estratégia de mediação e poder em face das reivindicações sociais. A atualidade do debate esboça a construção de estratégias de planejamento que buscam incorporar a participação social e novos paradigmas de desenvolvimento, caso do enfoque local, com vistas a atender tanto as reivindicações sociais como a credibilidade do Estado em presidir as políticas sociais.

No contexto internacional a existência do enfoque participativo tornou-se obrigatório e decisivo no processo de financiamento de projetos. Ortega (2005) explica que o interesse dos organismos internacionais é contribuir para o maior controle das contas públicas e fomentar o surgimento de novas organizações representativas e arranjos sócio-produtivos locais.

Para Silva e Marques (2004) a esfera local tradicionalmente observada como espaço de exercício do poder de coronéis passa a conviver com o discurso da descentralização. Jara (1996) sublinha que a municipalização do processo de desenvolvimento está em conformidade com as exigências do próprio processo de globalização, organização do sistema econômico na medida em que pressiona para mudanças institucionais através da formação de novas instâncias de poder, conselhos e comissões, e para novas formas de organização que assegurem competitividade no mercado.

Diante de algumas dessas experiências, um dos questionamentos mais inquietantes diz respeito à maneira como o exercício democrático na elaboração e gestão das políticas governamentais tem possibilitado a transformação dos espaços locais onde elas são executadas. Neste sentido, questões político-sociais de peso histórico, como no caso da reforma agrária, apresentam novas feições

paralelamente às transformações dos discursos. Na visão de Castro (2004) isso traz importantes indagações. E exige que se reexaminem os paradigmas pelos quais as ciências sociais têm visto a experiência social nos territórios rurais. A presente conjuntura significa a redefinição de um novo modelo de controle social e territorial pelo Estado?

Nessa perspectiva se, por um lado, os planos e as políticas trazem como eixo norteador concepções de desenvolvimento e valorização de novas práticas participativas, em termos concretos, as condições de organização das políticas públicas, na esfera municipal, em muitos casos ainda operam suas decisões de forma centralizada ou mesmo resistem a considerar decisões tomadas de forma compartilhada com a sociedade civil organizada. Com isso, contraditoriamente aos objetivos traçados quanto ao resgate da credibilidade do Estado acaba persistindo o distanciamento entre os discursos e metas apresentadas nos documentos oficiais, a concretização das ações e, por conseguinte, as relações de confiança entre os atores. Em parte isso decorre de aspectos inerentes ao processo de planejamento.

Conforme observou Buarque (2002) existe uma dimensão técnica e política que visa a mobilização das energias sociais e a constituição de referência para implementação de ações conferindo-lhe racionalidade e lógica. Matus (1989, p. 33) complementa ao enfatizar esse processo como uma “ferramenta de condução ou governo dos distintos atores sociais.”

Ainda com relação ao enfoque participativo Bandeira (1999) elenca que apesar dessa ênfase como meio para assegurar a eficiência e a sustentabilidade no planejamento e para a formação de uma sociedade civil atuante que permite a acumulação de capital social, alguns fatores limitam a consolidação dessa prática. É o caso da falta de compromisso político pela esfera governamental. Além de que há inúmeras dificuldades sobre as condições sociais enfrentadas pelas organizações associativas e da comunidade. A existência desses fatores desfavoráveis certamente reflete nas condições de desenvolvimento local, pois esse conforme observou Buarque (2002) deve combinar dinamismo econômico com mudanças institucionais.

Nesse cenário a descentralização é vista como ferramenta importante do processo de democratização já que visa ao aumento de eficácia e da efetividade de programas e das políticas governamentais. Mas certamente precisa contar com as mudanças nas instâncias que pensam e formulam as políticas públicas.

Sobre a proximidade entre Estado e sociedade Almeida (2001) alerta a respeito da apropriação pelo Estado de categorias do universo do movimento social. E o perigo da cooptação de conceitos formulados de forma coletiva pelas organizações sociais, de saberes e das próprias estruturas organizativas (CASTRO, 2001). Assim, a participação ocorre de maneira dirigida e adequada a uma estrutura previamente definida.

Embora a constituição de novos arranjos institucionais seja reconhecida como conquista social, em algumas regiões as características socioeconômicas desse meio são percebidas como obstáculos aos propósitos dessa experiência. Quais resultados efetivos podem ser conseguidos em regiões consideradas de baixo dinamismo econômico, com indicadores sociais de exclusão social e com organização social fragilizada ou que não funcionam no novo formato proposto?

Diante da possibilidade de tomar parte no planejamento das políticas a experiência dos CMDR se multiplicou no meio rural, especialmente após a experiência do PRONAF. Esses canais, muitas vezes, têm um funcionamento insatisfatório e, não raras vezes, não conseguem reunir segmentos mais representativos do meio social. Cabe evidenciar também as dificuldades enfrentadas pelos representantes da sociedade civil para socializar os temas debatidos com suas comunidades e a falta de infraestrutura financeira para acompanhamento das atividades.

Dessa forma, se o cenário anterior foi de repressão e desfavorável à descentralização das ações e à participação social, de um modo geral, a abertura concedida nos últimos anos denota compartilhar de problemas comuns, principalmente em regiões periféricas onde as relações políticas tradicionalmente foram de competência exclusiva dos poderes locais. Há um favorecimento à aprovação de planos, projetos apenas como cumprimento de exigências administrativas. Com isso, há o comprometimento dos alcances sociais no sentido de muitas dessas ações não serem amplamente discutidas significando perdas na qualidade dos projetos executados.

Acredita-se então que o desafio contemporâneo é validar o processo participativo através de estratégias que favoreçam a manutenção de uma organização contínua como forma de melhor conduzir interesses divergentes presentes na dimensão do planejamento.

Importa situar que essa interrelação entre Estado, Política e Coletividade tem especificidades em cada realidade regional. Por isso, demarca-se, com maior precisão, nos sub-capítulos seguintes os aspectos característicos dessa evolução em um recorte específico. O primeiro traz um panorama introdutório sobre a questão agrária no país culminando no alinhamento ocorrido com as políticas econômicas e sociais neoliberais direcionadas ao meio rural na década de 90. Em seguida expõe-se sobre a organização do espaço agrário maranhense e, de forma paralela a organização dos trabalhadores rurais. A contextualização com o cenário atual enfoca diretamente os assentamentos de reforma agrária criados na década de 90, bem como, as características dos discursos e ações do poder público, dos movimentos sociais e da sociedade como forma de referenciar as análises seguintes.

3.1 A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A condição de escravidão que marcou a história do país é apontada como o fato social mais importante na explicação da concentração fundiária e exclusão dos trabalhadores do campo (MARTINS, 1981). Dessa condição resultaram relações de trabalho e produção quase servis que caracterizaram a economia agrária brasileira pela presença do grande proprietário e dos trabalhadores rurais (PRADO JÚNIOR, 1979)¹.

A constituição de uma base legal que evoluiu legitimando a compra para obtenção de terras, e o não reconhecimento de outras formas de posse, caso dos camponeses, fez o Estado ignorar um grupo crescente de excluídos tornando essa discussão permanente no meio social.

Interpretações diferenciadas iniciaram com a “redemocratização pós-guerra, na Constituinte de 1946, a pressão da reduzida bancada comunista conseguiu introduzir no texto do novo documento a concepção de que o uso da propriedade está subordinado ao bem-estar social” (art. 147) (MEDEIROS, 2002, p.14). Para Guimarães (1968) a evolução do processo democrático constituiu-se como um dos

¹ Entre os estudos clássicos do tema destacamos: (IANNY,1984;GUIMARÃES,1968;VALVERDE, 1985;VEIGA,1990).

fatores para o progressivo declínio do sistema latifundiário o que forçou mudanças nas relações econômicas e sociais.

Além disso, era crescente a participação da Igreja Católica iniciada nos anos 50 com incentivos à formação de sindicatos. O período pós-guerra representou a expansão política e social através da criação das Escolas de Serviço Social em todo o país. Várias experiências passaram a ser desenvolvidas como a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) e o Serviço Social Rural (SSR) embora a Igreja não estivesse sozinha no campo, no sentido de sua atuação ser desenvolvida com outras instituições, é atribuída a ela os primeiros esforços para organização política dos trabalhadores rurais (PAIVA, 1985).

Embora com ideias divergentes do Partido Comunista (PCB)², que também já trabalhava a questão, conferiu ao debate maior repercussão social confirmando-se como mediadora principal entre os trabalhadores rurais e o governo. A repressão governamental aos líderes dessa instituição colocou em planos opostos a Igreja e Estado. O latifúndio “produtivo ou improdutivo” passou a ser visto como gerador de desigualdades sociais e definia a terra como mercadoria. Isso levou à defesa da supressão, na Constituição de 1988, do inciso II do artigo 185, que impossibilitava a desapropriação de áreas consideradas “produtivas” (MEDEIROS, 2003, p. 91). Essa atuação acentuou o debate sobre a reforma agrária e mobilizou opiniões de diferentes setores da sociedade.

Parte desse quadro de popularização e polêmica do tema também derivou da política latino-americana do período pós-segunda guerra mundial. As políticas implementadas foram direcionadas para alavancar a industrialização e a modernização do campo e, por isso, colidiam com a proposta da reforma agrária.

O Estatuto da Terra (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964)³, símbolo da política agrária no período militar, definiu como mecanismos legais, a colonização e a desapropriação por interesse social, para distribuição de terras. Contudo, ao longo

² O discurso em favor da eliminação do latifúndio possibilitaria a distribuição mais igualitária das terras e, por conseguinte, condições para uma revolução socialista.

³ O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) foi aprovado com vistas a promover o “desenvolvimento rural”. Entre seus objetivos estava a gradativa eliminação de latifúndios e minifúndios, pois eram considerados fontes de conflitos no campo. Contudo, as reformulações ocorridas atenderam aos interesses políticos dos opositores da reforma agrária favorecendo a modernização tecnológica e beneficiando o agronegócio em detrimento da agricultura familiar.

do tempo assumiu a proposta modernizadora do campo em favor do desenvolvimento rural defendendo ações empreendedoras no campo.

Neves (1995) sublinha que a construção dos aparatos institucionais, tais como planos e estatutos são apresentados numa atmosfera de expectativas e mediante um discurso de desqualificação dos documentos anteriores e, por vezes, são acompanhados da criação de novos órgãos institucionais. Assim, posteriormente a elaboração do Estatuto da Terra foram criados o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), a Cooperativa Integral de Reforma Agrária, encarregada da defesa econômica e o Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA).

A continuidade dessa visão ocorreu com o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), elaborado a partir de 1985 com a participação das representações sindicais a nível nacional o que aumentou as expectativas quanto a realização da reforma agrária, principalmente porque a desapropriação por interesse social seria o principal instrumento para a obtenção de terras. O Plano certamente ainda mostrava interesse pela formação de assentamentos para o “reordenamento agrário do país”. Contudo, a discussão em torno da definição de imóveis produtivos acabou por não penalizar, com a desapropriação, aqueles imóveis identificados como improdutivos.

Além disso, a aplicação desse instrumento seria baseada no valor declarado pelo imposto territorial rural (ITR) o que gerou ampla reação dos latifundiários e, por conseguinte, mudanças substanciais em seu conteúdo original (GRAZIANO, 1985). Inúmeras críticas foram dirigidas ao PNRA por não levar em conta as reais condições de operação dos órgãos governamentais. Nos anos 80⁴ a militarização da questão agrária estava posta e marcou a criação de estrutura administrativa, a exemplo do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) e do Grupo Executivo para a região do Baixo Amazonas (GEBAM) (MARTINS, 1985).

O governo de Collor de Mello (1990-1992) possibilitou maior abertura aos mecanismos de mercado como via de acesso a terra o que teve continuidade no governo posterior. As reformas administrativas realizadas reduziram o poder de atuação dos órgãos encarregados da política agrária, com isso, o número de assentamentos neste governo foi considerado inexpressivo.

⁴ No período da Nova República a elaboração do PNRA trouxe grandes expectativas quanto a realização da reforma agrária, pois tinha metas para assentar famílias, selecionar áreas prioritárias e envolver a organizações sociais representativas dos trabalhadores rurais (MEDEIROS, 2003).

A criação do “Banco da Terra” no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 1996 redirecionou a política agrária até então desenvolvida. Em termos institucionais houve maior integração entre os órgãos federais, estaduais e municipais. Essa perspectiva criou o programa “Novo Mundo Rural” e as primeiras iniciativas no sentido da descentralização com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Sua política fundiária concedeu aos mecanismos de mercado o protagonismo na condução das ações.

A realização de leilões de terra e a parceria firmada com o Banco Mundial simbolizaram as novas perspectivas adotadas por esse governo (MEDEIROS, 2002, p. 71). A proposta do Banco Mundial visava a “distribuição igualitária e o combate a pobreza” através da redução da ação do Estado nas negociações, e maior protagonismo dos proprietários e assentados com a justificativa de minimizar a burocracia judiciária e agilizar a implementação de assentamentos.

Conforme Sauer (2001) em menos de dois anos o país conheceu três projetos voltados para a reforma agrária. O São João ou Reforma Agrária Solidária, o Cédula da Terra e o Fundo de Terras ou Banco da Terra. Entretanto, os princípios eram inteiramente adequados aos mecanismos de mercado e sem efeito quanto a transformação da estrutura agrária.

As experiências foram realizadas em diversos estados do Nordeste e no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo. As deficiências do programa acabaram mobilizando a intervenção das principais entidades sindicais as quais chamaram atenção para a perda de espaço da ação estatal e da desapropriação como principal mecanismo de acesso a terra. A venda de terras inadequadas à agricultura familiar por grandes proprietários e a formação de associações para captação de recursos estiveram entre as origens das críticas. Aos sem-terra caberia, portanto, custear os processos de negociação e tornar a terra produtiva (NAVARRO, 1998; SAUER, 2001).

Outra reação social considerada de maior gravidade diz respeito ao tempo de organização de associações e a lógica imposta pelo calendário dos projetos. Para Navarro (1998), no caso de um Projeto Cédula da Terra (PCT), deveria se considerar os ritmos diversos de organização desses trabalhadores na formação dessas entidades como tentativa de evitar seu fracasso.

Com efeito, diante do quantitativo de assentamentos criados, das políticas de acesso à terra já implementadas e da expressão que adquiriram os movimentos

sociais, o debate se concentrou em torno da viabilidade econômica, política e social dessas unidades para o meio local. O histórico dessas várias experiências para promover o desenvolvimento no meio rural fez com que se desenhasse uma disputa política em torno desse tema:

A peleja agora é pela forma da reforma. Estamos em face de uma luta pelo controle político da reforma agrária que vem sendo feita, pelo controle dos procedimentos relativos a ela, por seu resultado e por seu formato final. O que ao fim e ao cabo, representa a consagração da reforma agrária, pelas partes em litígio, como solução do problema da pobreza rural (MARTINS, 1981, p.40).

Atualmente, no governo Lula, está em curso o desenho de uma nova abordagem do desenvolvimento para o meio rural e que está fundamentada na noção de território⁵ e cidadania.

A abordagem da reforma agrária é feita, portanto, nesse novo contexto no qual se enfatiza as propostas de descentralização, integração entre as políticas públicas para o desenvolvimento de um modo geral. É neste sentido que a categoria território ao reunir uma diversidade de perspectivas conceituais parece se adequar ao recorte hodierno das políticas sociais.

Por outro lado, o quadro atual em que são implementadas essas políticas também alimentam a percepção de que existe atualmente um silêncio sobre a questão da reforma agrária. Para Oliveira (2008) os resultados tímidos da implantação de programas como o II PNRA e as desapropriações realizadas pelo INCRA nos últimos três anos são indicativos desse silêncio. Além disso, movimentos sociais como o MST que sempre mobilizaram a opinião pública tem sua atuação criminalizada perante a sociedade. É um fato, portanto, que segue na contramão dos próprios princípios da política apresentada como participativa e integradora.

Considerando que a abordagem da reforma agrária e atuação dos movimentos sociais têm trajetórias diferenciadas nas regiões brasileiras expõe-se a seguir sobre a organização do espaço agrário maranhense e a inserção dos principais atores na mediação com o Estado para melhor problematizar o andamento recente das propostas consideradas inovadoras para o meio rural.

⁵ Neste estudo se privilegia a abordagem política do território, da formação de recorte territorial para fins de planejamento da intervenção governamental e a abordagem relacional enfatizada por Saquet (2007, p. 129) na qual o "território é compreendido, antes de qualquer 'coisa', como um espaço de luta, de vivência da cidadania e do caráter participativo da gestão do diferente e do desigual."

3.2 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO AGRÁRIO MARANHENSE

O processo de organização e ocupação do espaço agrário maranhense tem suas origens na forma de colonização portuguesa. Inicialmente a via legal para obtenção de terras era o sistema de sesmarias. Neste histórico constam ainda projetos de colonização, doação de terras devolutas e a luta para legalizar a posse histórica dos camponeses.

As condições socioeconômicas do processo de colonização que na região do Rio Itapecuru, por exemplo, era feita por grandes proprietários com o uso do trabalho escravo e voltada para a exportação certamente contribuiu para uma situação fundiária concentradora e conflituosa. A expansão dos latifúndios nessa zona também denominada, zona velha, era conquistada através da ação dos posseiros, que avançavam sobre as terras devolutas, ou sobre as terras indígenas, provocando reação violenta dos mesmos (ANDRADE, 1984).

A partir do processo de colonização que as populações camponesas representadas por quilombolas, quebradeiras de coco tiveram seus interesses diminuídos e não reconhecidos. A compra passou a ser o principal meio de acesso a terra. O processo de luta pela terra teve início com os casos de conflitos pontuais entre fazendeiros e trabalhadores rurais, estes originados pela destruição das roças pelo gado.

A partir das comissões pró-reforma agrária constituídas na década de 50 com o principal objetivo de discutir a questão agrária e soluções para os casos de invasão do gado nas roças dos lavradores erigiram-se novas formas de organização desde a formação de associações até a constituição da federação dos trabalhadores rurais. Acrescente-se a participação da Igreja, do INCRA, do MST e instituições não governamentais atuantes no debate acerca dos caminhos da reforma agrária no estado. Esta trajetória e inserção de cada um desses atores são referendadas nas obras de Almeida (1981;1989), Shiraishi Neto (1998) e Carneiro (1998).

No que concerne a ocupação do espaço maranhense via colonização o governo provincial admitia somente colonos saudáveis e com idade inferior à 40 anos. A lei nº514 de outubro de 1848 garantia acesso à terra que poderia ser doada

gratuitamente ou vendida desde que o beneficiado se comprometesse a fundar uma colônia agrícola (SHIRAISHI NETO, 1948).

As terras devolutas onde vivia a população camponesa eram regularizadas pela lei de Terras e Posses. Em 1891, quando passaram ao domínio do Estado, sua concessão passou a ser feita por aforamento para a exploração de produtos naturais e florestais. A promulgação da lei significou a valorização do instrumento legal do aforamento como forma de apropriação das terras devolutas e a transferência destas para particulares. A partir de então foram selecionadas pessoas com título social, excluindo, nestes termos, os camponeses (ALMEIDA, 1996 apud SHIRAISHI NETO, 1998).

A organização da Lei de Terras estadual teve início com a promulgação da Lei nº439⁶ de 13 de outubro de 1906, que especificava quais eram as terras devolutas, terras revalidáveis, legitimáveis e terras disponíveis para venda ou aforamento. A estruturação deste aparato jurídico afirmava o processo de exclusão dos grupos camponeses já em curso:

[...] é possível avançar no significado e na intenção dos legisladores, preocupados em prevenir a ocupação das terras devolutas do Estado, garantir a apropriação e o domínio das terras por um seletivo grupo de cidadãos e em dirimir os conflitos existentes em favor destes grupos. Criou-se assim um verdadeiro aparato legal, já numa tentativa de excluir os segmentos camponeses do acesso e uso das terras devolutas (SHIRAISHI NETO, 1998, p. 30).

Ainda conforme observou o autor supracitado já nas primeiras décadas do século XX as leis avançaram no sentido de conceder grandes extensões de terras a pessoas físicas ou grandes empresas estrangeiras. Com isso, esses novos atores são beneficiados pela legislação passando a explorar as terras estaduais. Exemplificando: a lei nº 755 de 16 de abril de 1917 autorizou o governo estadual a conceder à *The Oversea Company of Brasil Ltd.* o aforamento de trinta mil hectares

⁶ Esse instrumento assegurou formalmente o alcance dos vales úmidos do Mearim, Pindaré, Grajaú e Turiaçu. A respeito ver Velho (1981). A apropriação particular dessas terras teve continuidade com a criação de toda uma infra-estrutura institucional, com a criação de órgãos governamentais, como o Departamento de Terras para o Estado (Lei 1.807 de 21 de agosto de 1959) e de 'novas' leis para regular o serviço de terras no estado, como a Lei nº 2.979 de 17 de julho de 1969, regulamentada pelo Decreto 4.028 de 28 de dezembro de 1969, também conhecida como a "Lei Sarney de Terras".

de terras devolutas, entre os rios Trury-assú e Pindaré, para exploração de produtos naturais.

Em 1929 a criação do Departamento Agropecuário marca uma tentativa de organizar a produção agrícola do Estado orientando os agricultores e criadores no desenvolvimento de suas atividades. As secretarias municipais passaram a realizar trabalho de documentação em livros sobre o quantitativo de criadores, empregados, terras próprias, fornecimento de vacinas e sementes adquiridas junto ao governo. Pretendia-se ainda fundar cooperativas para auxílio dessas atividades. Aquelas terras adquiridas gratuitamente deveriam apresentar resultados e melhorias, num período de dois anos após a data de concessão sob pena de resgate pelo governo. Outra tentativa ocorreu com o decreto 385, de 30 de julho de 1946, que autorizava a concessão gratuita de lotes de terra devolutas em lotes de 25 hectares desde que seus ocupantes fossem brasileiros natos ou naturalizados, pobres e com residência habitual na localidade (CANEDO, 1993).

Em seguida, o processo de colonização estadual passou a ser dirigido pelo Departamento de Terras, Geografia e Colonização criado pela lei estadual de nº 270 de 1948 sendo um dos objetivos a concessão de terras a grupos camponeses, uma medida intencional diante do contexto político já alcançado. A medida tentava frear o avanço das Ligas Camponesas e a influência do Partido Comunista crescente no interior do estado. Em 1959, as condições de concessão de terras consideradas devolutas passam a ser mais restritas e destinadas às atividades agropecuárias e aos projetos de colonização. É quando, no contexto nacional, o planejamento governamental cria companhias para promover a colonização, o que na leitura de Bergamasco (1996), visava a ocupação de terras devolutas e expansão da fronteira agrícola.

No plano regional foi criada a Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE) e no estadual, a Companhia Maranhense de Colonização (COMARCO)⁷. Para o planejamento oficial a companhia atuaria na “distribuição racional das terras devolutas”. À COMARCO foram incorporados 2.100.000 ha de terras devolutas na região oeste do Estado abrangendo nove municípios. Os objetivos dos projetos eram:

⁷ Criada pela lei nº 3230 de 06 de dezembro de 1971. Em 1979 tem sua denominação alterada por lei para Companhia de Colonização e Terras do Maranhão (COTERMA) com objetivo de executar a política fundiária do Estado. Cabe lembrar que essa política era, desde 1932, desempenhada pela Comissão de Colonização Estadual. Corresponde atualmente ao ITERMA.

1. Assentamento de 10.000 famílias, em área de 315.000 ha, destinadas à colonização. Cada família receberia um lote urbano de 500 m² (alterado para 1000 m²) e um lote rural de 5 ha (depois alterado para 25 ha), destinado à exploração das diversas culturas alimentares (arroz, feijão, milho, mandioca), além de outras incentivadas pelos técnicos do governo (laranja, limão, tangerina, cacau, pimenta-do-reino), etc.; 2. Levantamento de famílias que já habitavam a área, com realização de demarcação de suas terras e entrega de títulos, visando à ordenação dos ocupantes já existentes em área de 600.000 ha. 3. Localização de grandes empreendimentos ou projetos de interesse sócio-econômico para o Estado numa área de 1.185.000 ha, beneficiando 418 pessoas jurídicas (LUNA, 1985, p.64-65).

Conforme Canedo (1993, p. 69) entre 1960 e 1982 sob administração da COLONE, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Comissão Estadual, em parceria com o Banco do Nordeste (BNB), foram implantados projetos de colonização para “a incorporação produtiva das terras ociosas maranhenses, à economia e a contribuição para reduzir as pressões populacionais em áreas críticas nordestinas”. Contudo, sabe-se que diferentemente dos anteriores, com intenções de povoamento, esses integravam a lógica de modernização e concepção de reforma agrária dos governos militares.

Os projetos implantados do Alto-Turi (PCAT), Projeto Pioneiro de Colonização, Projeto Integrado de Colonização (PIC) de Barra-do-Corda, Projeto Nordeste, Projeto Canabrava e Projeto Piratininga, não obtiveram sucesso no assentamento de famílias e na instalação de infraestrutura para promover o desenvolvimento econômico da região. Na maioria dos casos, houve redução dos lotes e do número de famílias beneficiadas e falta de recursos para manutenção de assistência técnica.

A localização desses projetos na região da Pré-Amazônia favoreceu ainda o desmatamento e o aumento de conflitos, sobretudo provocados pelas diferentes concepções acerca do valor de uso da terra pelo posseiro e pelo capital. Na região do Pindaré, por exemplo, os empresários eram vistos como “plantadores de capim”. A chegada desses ainda significou alterações nas relações entre fazendeiros e camponeses, das relações de clientelismo para a violência com expropriações (LUNA, 1985). Portanto, a criação dessas companhias, bem como a implantação dos grandes projetos agropecuários significou a apropriação privada das terras por parte das empresas.

Castro (2005) contextualiza essa ação relacionado-a com a dinâmica do mercado nacional. Referindo-se mais diretamente ao processo de abertura da

estrada Belém–Brasília e a atividade madeireira na década de 70 classificou o desmatamento como avassalador, com alta concentração de terras e redução da importância da pequena produção familiar como observado em Imperatriz e Açailândia, no sudoeste do maranhense:

quando se percorrem suas estradas, vê-se um continuum de fazendas, quebrado aqui e ali pelos pequenos assentamentos em vilas que se localizam nas margens das estradas, formadas por ex-pequenos agricultores, hoje sem terra. Dificilmente esses pequenos produtores conseguirão um dia ter terras, considerando as formas de clientelismo e de concentração da terra que outrora submetiam a população camponesa a processos de parcelamento, arrendamento e peonagem e que têm caracterizado a história e a disputa pela terra no Nordeste do país (CASTRO, 2005, p. 23).

Com base neste histórico que Andrade (1980) atribuiu o aumento dos conflitos na região, uma vez que, os projetos de colonização não correspondiam às necessidades imediatas dos trabalhadores e beneficiariam somente em longo prazo as famílias camponesas tão necessitadas de terra e em condições desiguais na luta por seus interesses.

A partir de 1981 a política fundiária estadual passou a ser de competência do Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA) que a desenvolveu em parceria com o INCRA. As intervenções atuais se materializam na implementação da política de assentamentos e prestação de assistência técnica. Entretanto, a estrutura fundiária ainda é considerada uma das mais concentradoras do país. As relações de trabalho e as condições de acesso à terra somadas às recentes transformações no meio rural contribuem para baixa qualidade desses projetos e avanço da concentração de terra. Mas, de certa forma, alimentam a mobilização dos trabalhadores rurais, que através de campanhas de sindicalização e levantamento de dados pertinentes a essa questão se instrumentalizam para o diálogo exercendo a continuidade da pressão em relação às ações fundiárias executadas pelo governo.

Foi um movimento que iniciou nos anos 50 e envolveu várias formas de luta e entidades que desempenharam um papel importante no processo de tomada de consciência política pelos trabalhadores rurais. O foco sempre esteve na questão fundiária e na luta pela terra. Na região do Pindaré em Santa Luzia “a criação de um Centro Promocional Rural e de uma cooperativa, com apoio de padres italianos, se

constituíram no passo inicial para a fundação do sindicato local” (LUNA, 1985, p. 79).

O fato das reivindicações camponesas, organizadas nas reuniões sindicais e manifestações não serem atendidas pelas autoridades governamentais acirrou os conflitos, foi o caso da matança do gado que invadia as roças. Notadamente, o conflito demonstrava as diferentes visões acerca da apropriação da terra entre camponeses e latifundiários:

Não é a roça que anda atrás do gado, é o gado que persegue a roça. Então se é ele que persegue, ele deve ser preso. Como o município de Pindaré-Mirim é uma região de gado muito especial, gado zebu, não tinha cerca que ele não derrubasse. Algumas pessoas faziam cerca com madeira branca fraca; o gado vinha e terminava de derrubar. Agente não tinha nenhum interesse em fazer uma cerca só com âmagô de madeira, porque só precisávamos daquela terra um ano. No ano seguinte tinha que botar roça noutra lugar e fazer nova cerca e fazer nova cerca. Então porque fazer uma cerca pra durar muitos anos? (CONCEIÇÃO, 1980, p. 102, grifo nosso).

Essa forma de condução da luta e da mobilização gerou divisões internas do movimento camponês com defesas em favor de ações mais radicais e em favor do encaminhamento jurídico das reivindicações.

Portanto, a organização dos trabalhadores partiu do nível local, dos conflitos entre posseiros e grileiros e se ampliou a partir do apoio concedido pela CPT, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e sindicatos. Além do conhecimento mais amplo da realidade da resistência camponesa em todo o Estado contra a expropriação, a prática da resistência possibilitou consciência política, mas trata-se de uma consciência diferenciada que não assume um caráter explicitamente político, com conteúdo ideológico de classe. Ocorre na percepção dos problemas vivenciados no cotidiano (LUNA, 1985).

3.3 ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NO MARANHÃO – ANOS 90

Assim como no restante do país, os projetos de assentamento no estado do Maranhão se confirmam como resposta oficial concedida à questão agrária. A perspectiva dos movimentos sociais e dos representantes governamentais sobre a experiência em processo constitui um recorte no mínimo polêmico. No Maranhão a

esse cenário se incorporam ainda a consolidação de grandes empreendimentos industriais e agropecuários que vão de encontro aos interesses da reforma agrária e dos projetos de desenvolvimento rural que tem como protagonistas os trabalhadores rurais.

Em termos conceituais, é válido expor primeiramente a discussão sobre os termos assentado e assentamento e a relação entre esses atores e o governo. Chama-se atenção para o grande número dos projetos de reforma agrária no Estado e suas reais potencialidades produtivas. Como referência utilizou-se as reflexões levantadas desde a realização do I Censo de Reforma Agrária, em 1996, quando as “ações de reforma agrária” presididas pelo governo federal tiveram ampla repercussão suscitando uma série de questionamentos quanto à condução dessa política no âmbito estadual.

Para Bergamasco (1996) o termo assentamento é difundido para outros países com a reforma agrária venezuelana. Sua consolidação se deu pelo uso recorrente nas ações governamentais e, nos movimentos sociais, teve maior aceitação por ser diferente da idéia de colonização primeiramente empregada. Entretanto, ao empregar esses termos presume-se ação planejada do estado o que nem sempre ocorre na prática. Foi esse o caso constatado na análise do I Censo reforma agrária no estado que mostrou a antecipação dos trabalhadores à ação oficial e a precariedade dos projetos estruturados pelo governo:

[...] pode-se afirmar que o que se está chamando de assentamentos, no caso do Maranhão [...] nada mais são do que povoados camponeses como sempre existiram. Nada denota, em termos de espaço físico, da construção de casas, das estradas, das edificações (escola, salão de reuniões e igrejas), das condições de educação e de saúde, que tenha havido, ali, em algum momento qualquer ação planejada do estado (CARNEIRO et al., 1998, p.115).

Nota-se, no entanto, que o quadro dos conflitos se intensifica desde então comprovando a baixa capacidade de resposta governamental frente às reais necessidades desses grupos. Outra via de explicação está na dinâmica econômica estadual nos últimos anos e também na própria organização e maior capacidade de resistência dos movimentos sociais rurais face à situação de expropriação.

Com a implantação de Grandes Projetos na década de 80, a exemplo do plantio de eucalipto pela Comercial e Agrícola Paineiras Ltda. no município de Urbano Santos, teve início o processo de modificação na estrutura agrária nas

regiões receptoras desses projetos. Nos anos 90, com os incentivos governamentais e ações da Companhia Vale do Rio Doce para a expansão e o cultivo da soja com vistas a formação do Corredor de Exportação Norte, a cultura sojícola se expande da região Sul em direção ao Centro e leste maranhense ocasionando as mesmas modificações do projeto anterior e a expropriação de trabalhadores rurais. Os conflitos então aumentaram significativamente como mostrado no Quadro 1.

Ano	Maranhão			Famílias envolvidas
	Ocorrência de conflitos	Famílias envolvidas	Ocupações	
1997	17	2.336	7	740
1998	19	1.585	12	860
1999	16	1.095	6	33
2000	12	1.010	1	200
2001	87	3.983	9	747
2002	70	4.039	4	900
2003	91	10.170	6	1.472
2004	92	7.287	4	1.070
2005	98	9.752	3	388
2006	68	4.011	2	470
2007	82	6.680	8	1.471
2008	71	4.262	1	150
Total	723	5.6210	63	8.501

Quadro 1: Conflitos e ocupações de terra no Maranhão (1997-2008)

Fonte: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (2008).

Na análise da CPT (2006, p.3) os conflitos são interpretados como “ações de resistência e enfrentamento tanto pela posse, uso e propriedade da terra, quanto para garantir o acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, entre outros”. Também são considerados conflitos por terra as ocupações e os acampamentos. As ocupações ocorrem quando um grupo de famílias sem terra entra em uma área para reivindicar sua desapropriação ou a desapropriação de áreas que não cumprem a função social, ou para assentamento de famílias quando as terras são devolutas.

Os 723 conflitos também envolveram ações de violência, como assassinatos, tentativas de assassinatos, ameaças de morte e ações de despejo por ordem judicial. Percebe-se que o número desses conflitos cresceu em relação ao final de 1990 e depois se estabilizou. Ainda de acordo com a CPT, a partir desse

ano foram registradas 16 mortes sendo as vítimas, em sua maioria, posseiros e assentados da região oeste do Maranhão.

As ocupações são, na maioria dos casos, organizadas pelo MST e Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STTR) ocorrendo com maior frequência no oeste do Estado. No caso das microrregiões de Itapecuru-Mirim e Rosário, que formam o Território do Vale do Itapecuru, foram registradas ocorrências de conflitos e ocupações nos seguintes municípios: Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Santa Rita, Presidente Vargas e Vargem Grande. Mais detalhadamente, das 63 ocupações registradas, 6 ocorreram nesses municípios envolvendo ao todo 1.761 famílias em conflitos com fazendeiros: em 2001 ocupação na fazenda Tiracanga I na cidade de Miranda do Norte, envolveram-se 741 famílias. Em 2002 na fazenda Cantanhede em Matões do Norte, envolvendo 200 famílias. Em 2004 ocupação em Itapecuru-Mirim - Fazenda Santa Maria/Povoado Cigana envolvendo 120 famílias. Em Santa Rita - Fazenda Escalada envolvendo 250 famílias. Em 2006, ocupação em Matões do Norte – Fazenda Cantanhede/Santa Catarina Formiga/Associação Cabanagem envolvendo 400 famílias. Em 2007, ocupação em Presidente Vargas – Fazenda Salgador envolvendo 300 famílias. As ocupações foram coordenadas pelo MST e Sindicatos Rurais (CPT, 2008).

Entre as áreas que mais apresentaram conflitos estão a Amazônia maranhense e aquelas sob influência do Programa Grande Carajás. A primeira traz um histórico em que tanto os projetos de colonização como os projetos agropecuários e a presença de madeireiros criaram situações de tensão social. Os assentados tinham ainda o compromisso de produzir em terras com baixa qualidade. Assim, as precárias condições materiais aliadas à dificuldade de acesso a maioria dos projetos, bem como, a dispersão das famílias em alguns assentamentos configuram entre as características da experiência de assentamentos na Amazônia maranhense (ANDRADE, 1998; CARNEIRO et al., 1998).

No mesmo período considerado, a partir dos dados apresentados no caderno conflitos no campo da CPT, pode-se observar o quantitativo de conflitos, de forma mais detalhada na mesorregião leste maranhense devido ao avanço da sojicultura. Nesse recorte as microrregiões (MRH) mais afetadas são as de Chapadinha e do Baixo Parnaíba (Quadro 2).

Ano	Ocorrência de conflitos	Famílias envolvidas	Área em conflito (ha)
1997	2	300	-
1998	3	73	350
1999	5	76	3.100
2000	2	53	744
2001	14	253	4.045
2002	8	391	11.466
2003	6	347	32.661
2004	4	172	5.321
2005	2	68	4.195
2006	1	50	-
2007	1	84	4.700
2008	7	125	3.494
Total	54	1.992	70.076

Quadro 2: MRH Chapadinha e Baixo Parnaíba
 Fonte: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (2008).
 (-) Não informado.

Correlacionando os Quadros 1 e 2, das 21 microrregiões do Estado, 54 ou 7% localizaram-se nas microrregiões de Chapadinha e Baixo Parnaíba. Observa-se que a quantidade de conflitos passou a envolver um número maior de famílias e da área em conflito numa região em que a propriedade da terra é caracterizada como terra de herança.

A caracterização dessa situação dada por Carneiro (2008) expõe como parte do mesmo processo de expansão do agronegócio as ações da indústria da grilagem e de corretores de imóveis que tem como consequências a concentração de terras e a expropriação dos agricultores. Algumas comunidades tem se mobilizado e resistido às transformações. Em 2000, de acordo com o mesmo autor, os conflitos ocorridos em Matinha e Valença, povoados localizados no município de Buriti⁸, giraram em torno da prática do desmatamento promovida pelos sojicultores, localmente denominados de “gaúchos”, nas terras dos moradores daqueles povoados. O conflito aberto envolveu o Ministério Público, os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e os plantadores de soja.

Com isso, depreende-se que a luta dos trabalhadores rurais assentados da reforma agrária ou não, continua sendo afetada por grandes empreendimentos e,

⁸ A mesorregião do leste maranhense possui 6 microrregiões. Buriti é o município que possui maior área plantada com soja nessa mesorregião. As terras dos povoados Matinha e Valença são caracterizadas como terra de herança onde se pratica a atividade agrícola e extrativa. Essas informações são baseadas em Carneiro (2008).

quando atendida através da criação de projetos de assentamento, a luta busca melhores condições produtivas. Nas palavras de Marques (2004) esse é um dos motivos que torna a reforma agrária um tema sempre em destaque. No momento atual, portanto, continua a pressão pelo elemento básico, o acesso à terra, mas também pela construção de um debate que exige a formulação de políticas públicas voltadas as unidades já existentes.

Pesquisas recentes sobre a formação de redes, cooperativas, potencialidades econômicas, articulação rural-urbana e, mais recentemente, a incorporação de uma abordagem territorial para desenvolvimento do meio rural representam essa nova perspectiva em que ocorrem as discussões sobre reforma agrária.

A quantidade de projetos criados em todo o país contribuiu para tornar a comunidade assentada um público com capacidade reivindicatória não devendo ser desconsiderado em termos de planejamento para o desenvolvimento rural. No Maranhão a quantidade de projetos criados a partir do I Censo de Reforma Agrária é demonstrada na Tabela 1.

Tabela 1: Projeto de Assentamento criados no Maranhão (1996-2008)

Ano	Total P.A	INCRA	ITERMA
1996	51	30	21
1997	95	64	31
1998	54	52	2
1999	79	64	15
2000	48	35	13
2001	45	42	3
2002	86	39	47
2003	50	19	31
2004	82	66	16
2005	55	8	47
2006	48	20	28
2007	25	20	5
2008	22	22	0
Total:	750	481	259

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo INCRA.

O INCRA é o órgão governamental que mais atua através da arrecadação e desapropriação por interesse social. A atuação estadual, através do ITERMA se concentra em ações de regularização fundiária.

De 1996 até julho de 2009 a regional do INCRA-MA (SR-12) registrou um total de 3.210.454 hectares desapropriados para formação de 904 projetos e assentamento de 113.401 famílias. Tomando-se por base os anos de 2003, ano de início da formação dos “Territórios Rurais” nota-se que foram criados 282 projetos de assentamentos no Estado por intermédio destes dois órgãos. No Território do Vale do Itapecuru somam-se 16 unidades, todas do tipo federal, distribuídas numa área de 34.642 ha. Ressalta-se que, embora tenham sido assentadas 1.362 famílias, apenas 16% possuíam a titulação das terras (INCRA, 2009). Nos últimos anos tem se intensificado também a aquisição de terras pelo Programa Nacional Crédito Fundiário (PNCF).

Depreende-se, portanto, que o quantitativo de projetos criados inseriu novas reivindicações no discurso e, de certa forma, pressiona por mudanças na mediação das ações entre Estado e assentados. Existe, portanto, um grande contingente populacional residindo nessas unidades que já alteraram a paisagem do meio rural e o espaço econômico e político local. Consoante Sá Silva (1987) a mobilização em si significa conquista de poder e emancipação social e política e, por conseguinte, reconhecimento por parte do Estado. A luta por melhores condições de vida no campo também encontra explicação no desgaste da cidade como local de oportunidades e ascensão social.

Assim, acredita-se que a maior expectativa em relação aos assentamentos recai sobre o campo econômico, sendo a agricultura familiar a atividade que mais concentra esforços para geração de emprego e renda. A dimensão produtiva torna-se então alvo de polêmicas, pois representa mais uma demanda a disputar por benefícios governamentais (LEITE, 1998).

É evidente, portanto, o reconhecimento na literatura quanto ao rearranjo produtivo promovido com a instalação desses projetos. A economia local passa a ser afetada pela maior oferta de produtos em feiras, comércio de produtos agropecuários, material de construção, movimentações bancárias, principalmente a partir de políticas de crédito como o PRONAF. Trata-se de transformações que possibilitaram o acesso aos bens mínimos e do diálogo com as instituições bancárias (MEDEIROS, 2003).

Além disso, tem conquistado espaço a importância de se observar a segurança alimentar e nutricional das pessoas. Constata-se diante desses aspectos que além da produção familiar resistir às transformações que o processo capitalista

provocou no meio rural, assume nesse novo contexto das políticas públicas, importância de grande interesse social.

Embora haja potencial reconhecido para a dinamização econômica nas áreas de reforma agrária, a realidade do campo maranhense nos últimos 15 anos mostra o declínio na produção de alimentos como a mandioca, arroz e feijão, alimentos mais cultivados na produção familiar. Como causas são apresentadas a expansão de outras culturas como a soja⁹, por exemplo, e o modelo econômico neoliberal que interfere nesse contexto por limitar a intervenção estatal no setor (MESQUITA, 1998).

Entretanto, no horizonte temporal mais elástico (1985/2004), é o setor industrial com 5,2% de crescimento ao ano (ou mais precisamente a de transformação) quem dar (ou deu) a dinâmica da economia [...]. É também o setor secundário, isto é, as commodities minerais representada, sobretudo pela Vale, Alumar e guserias os maiores responsáveis por tal crescimento. Ou seja, a inserção no mercado globalizado beneficia grupos e segmentos, mas de forma pontual e se restringe, em particular, aos intensivos de capital, os demais (de caráter familiar) ao contrário, são prejudicados ou paralisados por essa lógica neoliberal que iguala segmentos diferentes, como a agricultura familiar (AF) e do agronegócio da soja e /ou pecuária empresarial (MESQUITA, 1998, p. 11).

Carneiro (2008) ao analisar os dados preliminares do Censo Agropecuário de 2006, observa sobre a redução do número de postos de trabalho no campo maranhense e mostra que a agricultura familiar, contribuiu com os maiores percentuais. As regiões oeste e centro maranhense, com maior número de assentamentos devido ao seu histórico de luta nos anos 80 e 90 concentram os maiores percentuais. Entre as explicações são apontadas a qualidade das terras e, nas demais regiões, a agropecuária e cultivo de outras culturas.

A tentativa de modificação deste cenário tem estimulado a organização sociopolítica interna dos assentamentos, geralmente estruturada com associações, clubes de mães, igrejas e cooperativas. A maioria dos projetos de assentamento dispõe de pelo menos uma dessas entidades, formalizadas ou não. Elas atuam na mobilização dos trabalhadores para acesso as políticas de crédito e assistência, o que tem sido considerado como uma característica marcante da história recente da

⁹ O cultivo da soja vem se expandindo fortemente no estado avançando para além da região sul onde teve início. Nos anos 90 ocorre a expansão para o leste maranhense com impactos sobre a estrutura fundiária e o meio ambiente.

agricultura familiar no estado (CARNEIRO, 2007). A participação social surge nesse contexto como um dos principais desafios a se concretizar nas recentes propostas direcionadas ao desenvolvimento do meio rural.

A trajetória de organização do espaço agrário maranhense ocorreu a partir de várias experiências de projetos de colonização, seguindo os propósitos da política nacional de colonização, através da concessão de terras a grupos empresariais e, mais recentemente, com a formação de assentamentos rurais. No caso do Maranhão, a criação de um grande quantitativo dessas unidades ao contrário de representar o atendimento das reivindicações da população sem terra, a falta de assistência para produção e para manter-se na terra conquistada alimenta novos conflitos.

Dessa forma, assim como no contexto nacional, as organizações dos trabalhadores rurais maranhenses têm buscado refletir e participar das políticas voltadas para o desenvolvimento rural junto ao Estado. Uma situação que já altera um quadro anterior no qual essa proximidade se mostrava mais distante. Entretanto, no caso dos projetos de assentamento, esse movimento para se efetivar necessita fortalecer um conjunto de eixos que são deficientes na maioria dessas unidades como a educação, saúde, organização da produção e criação de mecanismos para acompanhamento das políticas públicas.

4 MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS NO MARANHÃO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E ATUALIDADE

A inserção do tema reforma agrária no cenário político brasileiro se consolidou como debate necessário a partir das primeiras décadas do século XX quando as críticas empregadas pelo movimento tenentista que repudiava o sistema eleitoral brasileiro baseado no voto aberto, e no latifúndio, foram apontados como o principal impedimento a democratização do país. Com a expansão da fronteira agrícola através de incentivos a empreendimentos agropecuários, especialmente no cenário político do regime de exceção, o campo tornou-se local de mobilização e reivindicação para distribuição de terra mais justa. Esses fatores consolidam no início da década de 60, a reforma agrária como demanda social ampla e discutida por diferentes forças sociais (MEDEIROS, 2002).

A formação das Ligas camponesas e o apoio do Partido Comunista Brasileiro forçaram a discussão sobre a estrutura fundiária do país. Ainda pouco articulados, os movimentos sociais são reprimidos pelo regime militar que pratica a colonização dirigida apresentada socialmente como reforma agrária. No Norte e no Nordeste do país a situação era agravada pelos grandes projetos viários e agropecuários encarregados de impulsionar a modernização do país, mas que causavam conflitos e expropriação do trabalhador rural.

O Maranhão que compartilha desse histórico nacional comum de concentração fundiária, de violência no campo e de lutas camponesas pela reforma agrária, abrigou e abriga mega empreendimentos mineiro siderúrgico, como as empresas Companhia Vale do Rio Doce (CVRD);VALE, Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), do Centro de Lançamento de Alcântara, base espacial e, mais recentemente, da Refinaria Premium, todos eles responsáveis pelo agravamento do quadro agrário. Esses projetos voltados economicamente para o mercado exterior disputam recursos naturais alterando a paisagem e a organização social onde são implementados. Para Andrade (1998) esse conjunto de fatores tem contribuído para a expropriação de muitos camponeses.

A partir desse cenário histórico, o poder público e a sociedade civil organizada tentam dialogar apesar dos interesses e perspectivas divergentes a respeito dos impactos desse modelo de desenvolvimento econômico. Os conflitos de violência física, simbólica, e mesmo ideológica, passam então a caracterizar a luta pela terra.

As características e os atores envolvidos nesse processo são apresentados nesta seção a partir dos estudos de Almeida (1981, 1989), Conceição (1980) e

Aurora (2006) no intuito de conhecer o quadro histórico ao qual pertencem e os desdobramentos políticos e sociais adquiridos com as atuais políticas para o meio rural. Para tanto, examinamos a evolução das seguintes organizações sociais: FETAEMA, CPT e MST. Optou-se por abordar conjuntamente a trajetória das duas primeiras por sua atuação acontecer de forma paralela e pela disputa de influência travada na mediação com o governo.

4.1 A CONSTRUÇÃO DO DIÁLOGO NA LUTA PELA TERRA: ATUAÇÃO DOS STTR'S E DA IGREJA

A mobilização dos trabalhadores foi responsável por dar maior visibilidade política e social à questão agrária no cenário nacional. Para Medeiros (2003) isso só ocorre de fato na década de 60, pois em momento anterior, esse discurso era pouco articulado. O processo de mediação da questão, em que atuam representantes do governo e dos movimentos sociais, sempre ocorreu em meio a intensos processos políticos e econômicos. Nessa direção estão o golpe militar, que reprimiu a organização dos trabalhadores rurais, a experiência dos projetos agropecuários e de colonização para a Amazônia Legal através da atuação das agências Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e SUDENE, a criação de estrutura administrativa do Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT)¹⁰ e o Grupo Executivo para a região do Baixo Amazonas (GEBAM) nos anos 80.

Para os militares era imprescindível enfraquecer o movimento político que se desenhava com a organização e mobilização dos camponeses influenciados por instituições como a Igreja, o que se deu através de diversas formas de repressão como a pistolagem, prisões e mortes. O interesse do Estado em expandir as relações capitalistas no campo se confrontava diretamente com os interesses e as reivindicações dos trabalhadores tornando a região em área de conflitos. A criação e atuação do INCRA e da CPT, especialmente na região amazônica, somaram-se as instituições já existentes configurando o que Almeida (1989) denominou “institucionalização dos conflitos”.

¹⁰ Para o Getat os conflitos em áreas tituladas eram de competência da justiça.

O compromisso do Estado na região amazônica com a implantação de grandes projetos, deixando à margem os interesses dos trabalhadores rurais, favoreceu a atuação e consolidação da Igreja como primeira mediadora das reivindicações desse grupo social. Uma aproximação reconhecida pelos lavradores, já que a Igreja participava do cotidiano, conhecia suas necessidades, os aspectos simbólicos da relação com a terra e a linguagem apropriada para debater os problemas agrários.

A conquista desse espaço num primeiro momento se ateve à defesa dos direitos humanos sem aprofundamento da questão agrária. Mas, a organização de outras instituições como associações e sindicatos, que também se estruturavam de forma independente no mesmo período, décadas 50 e 60, e o próprio envolvimento político conduziu a uma atmosfera de disputa pela mediação política dos problemas do campo e a afirmação de uma postura em relação aos sindicatos e ao Estado.

Neste sentido, a Igreja e sindicatos construíram sua trajetória a partir de perspectivas diferenciadas sobre a questão agrária, divergindo nas formas de atuação, mas lançando as bases para a mobilização e consciência política dos trabalhadores rurais.

Articulado a esse contexto nacional os trabalhadores rurais maranhenses construíram sua organização enquanto movimento social. A começar pelo processo de sindicalização iniciado na década de 50. A esse respeito Almeida (1981) destaca dois momentos. O primeiro, essencialmente autônomo e o outro pela perda dessa característica inicial.

Embora tenham ocorrido algumas tentativas de organização de trabalhadores rurais através da formação de cooperativas e união de lavradores como ocorreu em Pastos Bons e Caxias, a formalização do movimento só ocorreu na segunda metade do século XX quando os trabalhadores, articulados ao movimento nacional, desencadeado pela II Conferência Nacional dos trabalhadores Agrícolas realizada em São Paulo, em 1954 criam no estado as Comissões Estaduais pró-reforma agrária com vistas a obter assinaturas em favor da reforma agrária. Com a ampliação do debate, “inúmeras assembléias e reuniões menores foram realizadas em vários “setores” no interior de Caxias, de Codó, de Coroatá e outras localidades do Vale do Itapecuru” (ALMEIDA, 1981, p.10).

A criação da Comissão Central do Município de Caxias Pró-Reforma Agrária, em 1955, impulsionou a criação de várias Associações como: a Associação de

Lavadores e Trabalhadores Agrícolas de Rosário (ALTAR) e a União de Lavadores e Trabalhadores Agrícolas de Bacabal, também registrada com a sigla (ULTAB)¹¹ as quais realizaram Conferências estaduais para o Estudo da Reforma Agrária. Essas agremiações passaram a exigir a retirada dos gados de fazendeiros das roças dos lavadores e a mediar os conflitos referentes ao pagamento do foro e a grilagem de terras.

A estrutura organizacional com representação no âmbito estadual, municipal, e com as agências locais mais próximas das áreas de trabalho dos agricultores contava com infraestrutura mantida pelos próprios trabalhadores através do pagamento de mensalidades, o que garantiu a autonomia do movimento e o recebimento de benefícios de melhoria de infraestrutura e auxílio saúde. A concentração de organizações era maior na região de Itapecuru-Mirim, área mais povoada, de ocupação antiga e que apresentava maior número de conflitos.

A aliança com sindicatos de outras categorias fortaleceu o movimento e com a proposta de uma representação estadual feita pela Associação de Capinzal - Pedreiras forma-se em 1958 a Associação dos Trabalhadores do Maranhão (ATAM). Na leitura de Almeida (1981, p. 13) a “organização dos trabalhadores representou uma ruptura com o severo enquadramento político urdido pelas “oligarquias” e uma ameaça a manutenção do monopólio da terra desfrutado por elas”.

No período pós-fundação da ATAM fortaleceu-se o envolvimento político com a esfera nacional, estadual e municipal caracterizado por seu caráter autonomista, o que garantiu a oposição política ao grupo eleitoral dominante no Estado e apoio a grupos políticos mais próximos da realidade local de cada município. A expansão das associações em outros municípios acompanhou o deslocamento dos conflitos e, certamente, garantiu o fortalecimento do movimento sindical. Em 1958 data de realização da II Conferência Agrária do Maranhão, já eram aproximadamente 54 associações, além das organizações representantes do clero. Paralelamente expandiram-se também os casos de agricultores desaparecidos, presos e os confrontos com jagunços, uma repressão ao fortalecimento e reconhecimento do movimento.

A política nacional desenvolvida pela SUDENE, por meio de projetos de colonização após a seca de 1958, causou o recrudescimento dos conflitos na região.

¹¹ Cf. Almeida (1981).

Andrade (1980) declarou que esta política pensada por Celso Furtado, objetivava aproveitar a migração espontânea já existente para o Maranhão, estado que desfrutava de melhores condições climáticas e propícias para agricultura, para garantir a implantação de projetos de colonização nos Vales dos rios Pindaré, Alto Mearim e Vale do Gurupi. Entretanto, a colonização dirigida falhou deixando as famílias sem assistência, agravando a problemática social no Estado.

Sá Silva (2006) sublinha que a COMARCO atendia aos interesses dos grandes grupos empresariais que adquiriram terras na Amazônia, as famílias transferidas seriam garantia de mão-de-obra barata para os empreendimentos. Entretanto, “grileiros” se anteciparam ao movimento da frente de colonização planejada pela SUDENE tornando a região do Mearim e Pindaré em área de conflitos. À semelhança da SUDENE e, conforme sua concepção de reforma agrária em formação na década de 60, a Igreja também realizou experiências com núcleos de colonização nos municípios de Morros e Pedreiras em parceria com o Instituto Nacional de Colonização (INIC). (ALMEIDA,1981).

Na visão de Martins (1985, p. 111) isso se explica porque num primeiro momento a participação da Igreja era de apoio ao Estado, havia expectativas e “coincidência de concepções e de posições”. A Igreja definiu como campo de atuação a educação e a questão agrária o que não deve ser tomado como um compromisso puramente evangelizador, pois havia de fato um compromisso político que se definiu mais precisamente na década de 70 quando se rompem as expectativas com relação à ação do Estado como indutor da reforma agrária. A colonização, também fracassada, resultou em críticas e divergências com os outros movimentos, a ULTAB nacional e as Ligas Camponesas adotaram uma defesa de reforma agrária mais radical.

O golpe militar de 1964 modifica a atuação das agremiações que passaram a atuar em caráter “clandestino” dando continuidade às reivindicações e tentando solução para os conflitos entre latifundiários e trabalhadores. Trata-se do período em que a influência da Igreja se afirmou consideravelmente, uma vez que, a repressão militar se concentrou sobre o movimento sindical.

A expansão política, embora não explícita, se desenvolvia desde a década de 40 quando a Igreja formou círculos operários para debate sobre os temas sociais do meio rural e urbano (CARVALHO, 1985). A conquista do espaço e poder se consolidou através dos trabalhos desenvolvidos como: a documentação e

capacitação técnica para o trabalho no campo e investimento em educação para a formação de corpo docente visando à alfabetização dos lavradores. Criou-se a Cooperativa Banco Rural para financiar a produção agrícola e o Movimento Intermunicipal Rural Arquidiocesano (MIRA) para apoiar o trabalhador rural e o cooperativismo.

A Igreja apoiava claramente a forma de organização em cooperativas. Mas, com base em experiências pretéritas, como o fracasso dos núcleos de colonização, assume uma linha de atuação mais próxima dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) apoiando a criação de novas agremiações. Através do Movimento de Educação de Base consegue envolver os trabalhadores e fundar o primeiro sindicato no estado:

[...] o MEB chega e fala do negócio do sindicato, uma proposta ainda feita pelo Papa João XXIII, aquele que tinha sido descendente de trabalhador rural. [...] A gente fazia as escolas pra ensinar a ler a partir do curso sobre sindicalismo. O MEB estudava os problemas da região e elaborava isso em curso de formação. Esses cursos eram tipo uma cartilhazinha. O pessoal já aprendia a ler dentro do método de conscientização de seus problemas. [...] No dia da fundação do sindicato, apesar de todo o trabalho que a gente tinha feito, só compareceram 1000 camponeses. Lá foram lidos e aprovados os estatutos pela assembléia. Aprovou-se oficialmente – pelos representantes de todos os povoados – que se iria *levantar a bandeira de prisão do gado* (CONCEIÇÃO, 1980, p. 95).

Contudo, a orientação dos sindicatos era essencialmente cristã. A Igreja confundia ação pastoral com ação sindical (PAIVA, 1985). O contexto simbólico também foi enfatizado por Luna (1985, p.72):

[...] a luta é, em alguns casos, muito marcada por crenças e profecias religiosas e muito rica de expressão: é resistir na “terra prometida”, na “terra livre”. É a crença da “bandeira verde” que o padre Cícero profetizou para o Nordeste. E a bandeira verde é a “redenção” e está perto deles, “bem ali” e não se consegue ver.

Entretanto, é esse primeiro momento que instrumentaliza os camponeses para a mobilização e organização sindical independentes do Estado. Somente na década de 70 ocorre o reconhecimento de formas de organização independentes de orientação religiosa e a reprovação das ações do Estado. De acordo com Martins (1985) essa mudança de postura da Igreja ocorre em meio ao próprio envolvimento político com a questão agrária que levou a prisões e mortes de religiosos e a elaboração de documentos que tanto oficializavam essa nova posição quanto

discutiam os problemas agrários. Essa tomada de decisão significou mais que o envolvimento com a questão agrária, colocou em lados opostos Igreja e Estado. Uma mudança que se consolida posteriormente com a criação da CPT.

No que se refere ao movimento sindical, esse passa a defender uma reforma agrária mais radical incentivando a expansão sindical. Entretanto, a criação do Estatuto do Trabalhador Rural e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) em 1963 aproximaram os sindicatos do controle estatal tornando-os dependentes de seu reconhecimento e submetidos a limitação para criação de novas agremiações (ALMEIDA,1981).

Este quadro caracterizou o segundo momento do movimento sindical, visualizado após criação da CONTAG e da FETAEMA em 1972. As mudanças ocorreram no campo da autonomia dessas representações, agora receptoras de recursos do programa federal Pro - Rural. Tanto a expansão como a filiação aos sindicatos visava apenas fins econômicos e políticos, uma vez que as novas agremiações “recusam-se a encaminhar as reivindicações e funcionam a molde das instituições públicas, coonestando o poder” (ALMEIDA,1981, p.69). A dependência financeira de convênios retirou parte da autonomia política tornando as mesmas aliadas de grupos políticos com interesses divergentes do movimento.

A expansão não mais se explicava pela necessidade de lutar pelos interesses dos trabalhadores, mas para fins de recebimento dos repasses governamentais. Essa redução do poder de atuação sindical encontra explicação ainda na forte repressão com intervenções policiais, pistolagem, grilagem e na prisão de trabalhadores afastando estes da luta mais direta (LUNA, 1985).

O momento significou o enfraquecimento do movimento, despolitização e exercício do papel assistencialista e aqueles que seguiram na linha autônoma sofreram repressão tendo seus líderes assassinados. Nestas circunstâncias havia ainda o agravante burocrático para a abertura e reconhecimento dos sindicatos e, a falta de um representante da região amazônica na CONTAG. Formaram-se dois tipos de agremiações, aquelas com “campanhas reivindicatórias e aquelas de caráter assistencialista, conhecidas como sindicatos pelegos” (ALMEIDA, 1989, p.103).

Importante ressaltar que a CONTAG e as entidades confessionais, mostraram-se contrárias à aliança entre sindicatos e o poder local. Regionalmente criaram aparato técnico e promoveram em parcerias com as instituições religiosas,

campanhas para retomada dos propósitos da luta pela reforma agrária. Além disso, elaboraram uma base de dados para acompanhamento dos casos de conflito, constituindo, conforme interpretação de Almeida (1989, p.112), “a chamada linha de atuação coletiva”, do movimento sindical dos trabalhadores rurais fixada a partir do III Congresso dos trabalhadores rurais realizado entre 21 e 23 de maio de 1979.”

A fundação da CPT em 1975 reforçou a oficialização da representação, através de uma estrutura específica, no diálogo com o governo. A postura assumida condenava o latifúndio, a visão da terra como mercadoria e ainda denunciava quanto aos reais interesses das estratégias de governo para a reforma agrária. O Estado passou a ser visto como principal representante dos interesses capitalistas. Os primeiros relatórios produzidos pela CPT apesar da insuficiência dos dados no que se refere às características dos conflitos e dos grupos envolvidos já relatavam o Maranhão e o Pará com os maiores índices de violência, além de explicitarem a concepção de reforma agrária e como essa deveria ser conduzida.

A estrutura burocrática criada, GETAT e o GEBAM foram apontadas pelos segmentos camponeses como desencadeadoras de conflitos na região, em virtude de seus objetivos puramente econômicos. “Sublinhe-se que o volume de incentivos fiscais concedidos desde 1966 contribuiu decisivamente para manter os índices de concentração fundiária na região Norte” (ALMEIDA, 1989, p.14).

Dessa forma, a atuação desses Grupos Executivos não correspondeu às reivindicações dos trabalhadores rurais que logo foi agravada após versão definitiva do PNRA em 1985, com a fundação da União Democrática Ruralista e as sucessivas tentativas de despolitização dos movimentos camponeses. Os maiores conflitos foram registrados no Vale do Itapecuru e Mearim. A “desapropriação amigável” que passou a ser realizada pelo governo desfavoreceu ainda mais os camponeses por se tratar de terras de baixa qualidade. Havia interesse meramente político nesse ato, assim áreas consideradas de tensão passaram a ser de interesse social. Embora houvesse a tentativa de desmobilização os STR continuaram se expandindo e buscando maior autonomia no final da década de 80.

Nessas circunstâncias Favareto (2006) lembra a respeito da formação de um novo sindicalismo rural brasileiro, iniciado na metade dos anos 90, marcado pela constituição da Central Única dos Trabalhadores (CUT) na qual os trabalhadores rurais buscaram discutir os impactos das transformações no campo pós-golpe, bem como se fortalecer no interior dessa central através da criação de estruturas

específicas mais autônomas, como a criação do departamento Rural e posteriormente o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR).

O novo sindicalismo caracterizou-se em virtude de seu caráter político, das reformulações ocorridas na CONTAG, devido ao seu desgaste frente ao Estado enquanto representante dos interesses dos trabalhadores rurais, pela nova estratégia propositiva do movimento sindical prevalecente aquela reivindicatória do início da organização do movimento. Especificamente a nova estratégia baseou-se na proposição de um projeto alternativo de desenvolvimento rural com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar.

A década de 90 para o movimento sindical dos trabalhadores rurais no Estado do Maranhão foi marcada pela segmentação com formação de outros grupos sociais definidos, como é o caso do movimento das quebradeiras de coco¹². Em meio a essas transformações Dantas (1998, p.235) aponta para a existência de uma crise no sindicalismo rural no Estado, provocada pela falta de uma “representatividade capacitada e eficiente” e, internamente, pelas disputas de cargos nos STR, insuficiência da transparência e pouca articulação entre essas organizações. Percebeu-se que os esforços mais recentes também se voltam para a aquisição de financiamentos junto ao governo que possam favorecer melhorias na infraestrutura produtiva dos assentamentos rurais.

A Igreja neste contexto recente, em parceria com sindicatos de trabalhadores rurais e universidades, trabalha na produção de pesquisa sobre os problemas da realidade rural maranhense. No município de Balsas, por exemplo, a mobilização não resultou somente na organização de sindicatos. Foram constituídas a Associação Camponesa (ACA), o Movimento de Educação de Base (MEB) além de parceria com Organizações Não Governamentais da Europa. Em 2005, nos municípios de Cantanhede e Pirapemas foi fundada a Cooperativa Terra e Vida dos Pequenos Produtores do Vale do Itapecuru.

A parceria com a Igreja Católica concentra-se na orientação e capacitação quanto à questão ambiental e produtiva. Entre as atividades já desenvolvidas cita-se

¹² A organização dos grupos de estudo por estas quebradeiras debateu sobre os conflitos existentes no interior de suas famílias e aqueles travados com fazendeiros. A partir da formalização do debate em encontros constituiu-se o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQB) que reuniu quebradeiras dos estados do Maranhão, Piauí, Tocantins e Pará com avanços na questão de gênero, inserção de seus representantes em comitês municipais responsáveis pela execução de políticas públicas (CHAGAS; SOUSA, 1998).

a organização de seminários - “Seminário de Articulação dos Parceiros do Itapecuru” em 2003 e “Seminário sobre Leis Ambientais”, implantação de viveiros em áreas de assentamento e criação de caprinos.

Pesquisas recentes têm estudado também o processo de migração ocorrido em alguns municípios como o de Timbiras e Codó. Entre os fatores determinantes estão a estrutura agrária arcaica, o mercado de trabalho limitado e a condição insatisfatória de acesso e permanência dos camponeses na terra. A situação da concentração de terras revelou impactos no meio social e econômico chamando atenção para maior intervenção dos órgãos estatais responsáveis pela questão agrária no Estado (CARNEIRO et al., 2008).

Martins (2004) referindo-se à atualidade da mediação da questão agrária descreve um quadro de fraqueza pelo não reconhecimento da necessidade de um pacto em favor da reforma agrária. Isso se explica por uma atuação, consoante sua interpretação, no mínimo contraditória das instituições que ao mesmo tempo que promoveram um debate nacional desconhecem a legitimidade institucional, bem como, as ações do governo no tratamento da questão. O que existe na mediação atual é uma disputa política no que se refere à questão agrária com ofuscamento de questões importantes como, por exemplo, os níveis de exploração do trabalho rural.

4.2 INCRA, FETAEMA E MST NO MARANHÃO

Com a criação do INCRA pela Lei 1.110 em 9 de julho de 1970 a faixa de 100 quilômetros de cada lado das rodovias são incorporadas a sua administração. Para o governo maranhense isso representou o controle das terras do oeste consideradas prioritárias para os projetos nacionais. Nesse contexto, ocorreu a articulação entre a política estadual com o governo federal. O governo Sarney apresentou em 1967 o projeto “Maranhão Carajás” criando a necessidade de uma intervenção maior desse órgão na amazônia maranhense.

Nesse governo a presidência da recém-criada Superintendência SR-12 teve como primeiro superintendente Lourenço Tavares Vieira da Silva, o qual nomeou para a regional de Imperatriz, o executor Arthur Bezerra. Sua nomeação significou uma “[...] atuação mais policial que administrativa. Por suas ligações com o delegado

de polícia, mandava prender os posseiros e os atendia na delegacia [...]” (ASSELIN, 1982, p. 131).

A criação do órgão acentuou os conflitos entre pequenos e grandes proprietários e a grilagem de terras. Com priorização dos projetos nacionais o governo em nível estadual e federal criou mecanismos para resgatar as terras dos pequenos proprietários. Muitos foram os registros de inventários falsos, fraudes em títulos de terra e demarcação irregular de áreas. Entre os casos de maior destaque consta o grilo “Fazenda Pindaré”.

existem diversas declarações de propriedades, todas da mesma *Fazenda Pindaré* e todas cadastradas no INCRA. Descobrimos sete declarações principais, todas distintas uma das outras, porém todas da *Fazenda Pindaré*. As dimensões de cada uma são as seguintes: 1) 73 mil alqueires geométricos – 353.320 hectares 2) 350 mil alqueires geométricos – 1.694.000 há 3) 3.518.320 hectares 4) 242 mil hectares 5) 125 mil hectares 6) $\frac{3}{4}$ de imóvel (sic) 7) uma faixa de terras na Açailândia-Santa Luzia (sic) (ASSELIN, 1982, p.45).

Outra causa da acentuação de conflitos ocorreu com a publicação da Portaria nº 005 em 1975 por Lourenço Vieira da Silva. A medida buscava um acordo entre governo e todos aqueles que tivessem documentação ilegal de terras. Essas, caso fossem entregues ao órgão, seriam substituídas por títulos legalizados. Seria aplicada em terras da União ocupadas por posseiros. Na exposição de motivos o presidente citou a necessidade de consolidação na região do Desenvolvimento e da Segurança (ASSELIN, 1982).

A mobilização dos trabalhadores rurais, através de manifestações, passeatas e acampamentos, do apoio dos sindicatos e da atuação da Igreja têm pressionado constantemente o INCRA sobre a execução da política fundiária no país. A criação de novos assentamentos tem se afirmado como resposta pontual na tentativa de diminuir esses conflitos nas regiões mais tensas. A política de assistência técnica e a capacidade operacional limitada para executar a política fundiária, desde a implantação dos primeiros projetos no Estado estão entre os principais motivos que tornam a ocupação da sede desse órgão alvo de constantes protestos. Entre os movimentos mais atuantes nesse sentido está o MST (Quadro 3).

Ano	Município	Reivindicação	Organização
2004	São Luís	Infraestrutura	MST

	São Luís	Desapropriação	STR
	São Luís	Desapropriação/Infra-estrutura	SI*
	São Luís	Desapropriação/Infra-estrutura	SI*
	São Luís	Desapropriação	STR
2005	Imperatriz	Desapropriação	STR
	Imperatriz	Reforma agrária	MLST
	Imperatriz	Cumprimento de acordos	MST
	São Luís	Assentamentos de famílias	MST
	São Luís	Regularização fundiária	STR
	São Luís	Desapropriação/Infra-estrutura	MST
	São Luís	Desapropriação/cumprimento de acordos	MST
	São Luís	Cumprimento de acordos	MST
	São Luís	Questões ambientais	FETAEMA
2006	Imperatriz	Assentamentos de famílias	MST
2007	Açailândia	Assentamentos de famílias	MST
	Imperatriz	Assentamentos de famílias	MST
	São Luís	Infraestrutura	MST
2008	São Luís	Reforma agrária	MST

Quadro 3: Ocupações na sede do INCRA (SR – 12)

Fonte: Elaborado a partir de dados da CPT.

*SI (sem informação)

Ao todo 19 ocupações se concentraram nas sedes estaduais gerando grande impacto social ao expor os problemas do meio rural. Em decorrência dessas ocupações em 2004 registrou, além das cinco ocupações evidenciadas pela tabela acima, o segundo maior número de conflitos, 96 ao todo. As ações resultaram na criação de 66 assentamentos do tipo federal (Tabela 1). O ano seguinte, apesar de ter registrado maior número de conflitos, 101 no total, somente 5 unidades foram criadas com vistas a atender as reivindicações por desapropriação e cumprimento de acordos.

4.2.1 Atuação da FETAEMA

A FETAEMA conforme já descrito, representa há 34 anos os diversos segmentos de trabalhadores rurais, assentados, posseiros, meeiros e trabalhadores agrícolas. Atualmente possui 214 sindicatos filiados com mais de 450 mil associados. Sua estrutura organizacional é constituída por nove pólos: Alto Turi, Baixada Maranhense, Baixada Oriental, Baixo Parnaíba, Cocais, Médio Mearim, Pindaré, Região Tocantina e Sul do Maranhão.

Diante da nova proposta de abordagem territorial a entidade tem realizado diversas atividades junto aos pólos sindicais para discussão e elaboração de propostas contextualizadas a cada realidade local. Os eixos de discussão são

trabalhados a partir do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário priorizando as seguintes políticas: Reforma Agrária ampla e massiva, agricultura familiar forte e valorizada, previdência social, saúde de qualidade para trabalhadores rurais.

Para tanto, são realizadas diversas reuniões nas regionais em parceria com a SDT, o MDA e a CONTAG direcionadas aos segmentos dos trabalhadores rurais. A regional que compreende os municípios do Território do Vale do Itapecuru é a Baixada Oriental, um recorte territorial formado por 23 municípios.

Desde o início da implementação da política diversas atividades estão em prática como a campanha de fortalecimento dos sindicatos, além de oficinas para debater a questão da comercialização na agricultura familiar e elaboração de diagnóstico territorial para formação de rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Entretanto, alguns pontos têm chamado atenção da própria entidade, conforme observado por um dos representantes dos STTR em reunião:

[...] a participação dos representantes dos STTR é muito reduzida no Conselho de Implantação de ações territoriais, como o movimento vai se fortalecer assim? (Informação verbal)¹³.

Embora existam essas deficiências a Federação ressalta que tem como objetivo organizar os trabalhadores para que os projetos cheguem até esses segmentos, sem disputar influência com o governo.

Na mesma reunião os representantes dos STTR, embora considerem que a Federação atualmente possua melhor infraestrutura, reconhecem o enfraquecimento do movimento sindical em todo o estado. Há dificuldades em tornar contínua a participação e mobilização de trabalhadores rurais o que gerou a necessidade de realização de campanhas para fortalecimento da base sindical. A entidade atribui esse esvaziamento do movimento à descontinuidade das políticas públicas, ao baixo envolvimento das prefeituras locais nos projetos de desenvolvimento rural o que leva à falta de identificação com o movimento.

A trajetória dos movimentos sociais identifica-se, portanto, como uma luta que ganha novas feições frente ao tratamento que a própria questão agrária assume em diferentes contextos políticos e econômicos. Pode-se apreender ainda que a

¹³ Informação verbal fornecida por Sebastião Lisboa (STTR Anajatuba) em reunião promovida pela FETAEMA em 05 de fev. de 2009.

situação de conflito presente em todo o processo ocorre agora num cenário em que a participação social tenta se afirmar como uma realidade capaz de encaminhar e mediar as demandas sociais frente ao governo.

Certamente a formação de espaços de participação social é uma conquista social. Entretanto, a efetivação e as condições do processo participativo suscitam questionamentos quanto ao seu real poder de representatividade e mesmo se cumpre sua finalidade precípua. Nesse sentido, o desafio dos atores sociais é também refletir sobre o processo participativo que lhes apresentam, bem como, fortalecer suas reivindicações com maior propriedade e adequá-las a realidade socioeconômica de forma que não se estabeleçam ações descontextualizadas das reais necessidades desses segmentos ou mesmo apenas ações para cumprimento de atos administrativos.

4.2.2 Atuação do Movimento dos Sem Terra (MST) no Maranhão

A organização do MST no Maranhão tem início em meados dos anos 80. Nesse primeiro momento as ações foram articuladas pelo Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural (CENTRU). As primeiras ações ocorreram com a ocupação da fazenda Pindaré no município de João Lisboa onde se estabeleceram os primeiros conflitos com grandes grupos empresariais: Varig, Cacique, Mesbla e Pão-de-açúcar (MORISSAWA, 2001). As ações desenvolvidas nessa região consolidaram o movimento permitindo sua expansão para outras regiões do estado. As informações apresentadas aqui são provenientes de pesquisas em jornais, dissertações e entrevistas com o coordenador do movimento no Estado.

Depreende-se que a articulação do MST no MA ganha força impulsionada tanto pelo contexto da luta nacional pela reforma agrária quanto pelas condições internas face ao arrefecimento político causado pela perda de autonomia do movimento sindical. Era preciso, portanto, retomar a luta em caráter mais enérgico e, além de disso, mobilizar a opinião pública e tornar conhecida a realidade da questão agrária estadual.

Algumas ocupações são consideradas símbolos nesse momento de reorientação da luta. É o caso da ocupação das fazendas Capoema no município de Santa Luzia e Terra Bela, em Buriticupu. Conforme observou Aurora (2006) a ação mais enérgica da luta acirrou ainda mais o conflito aumentando a pressão por parte

da União Democrática Ruralista (UDR) e do sindicato de fazendeiros. As ameaças de assassinatos e mesmo a concretização de alguns deles, como o do membro da CPT, Padre Josimo, pela UDR em 1986, conferiu exposição internacional da luta pela terra, principalmente, nessa região do país.

De acordo com dados da CPT, entre os anos que apresentam maiores registros de ameaças de morte, 2001 e 2005, dos 16 assassinatos ocorridos, nove foram de posseiros e assentados.

Tabela 2: Violência e famílias despejadas por ordem judicial no Maranhão

Ano	Assassinato	Tentativas de assassinato	Ameaças de morte	Famílias envolvidas	Vítimas de despejo
1997	1	3	8	2.336	172
1998	4	0	3	15.585	52
1999	1	1	20	1.095	303
2000	0	1	5	1.010	337
2001	2	1	61	3.983	503
2002	0	1	32	4.039	903
2003	4	4	104	10.170	2.216
2004	2	5	12	7.287	718
2005	2	11	28	9.752	524
2006	2	1	29	4.011	629
2007	3	7	11	6.680	296
2008	1	7	10	4.412	6
Total	22	42	323	70.360	6.659

Fonte: Elaborado a partir de dados da CPT. (2001, 2005)

Outro dado bastante expressivo relacionado às ocupações é o crescente número de famílias envolvidas nesse processo, principalmente entre 2001 e 2005. Comparando esses dados com os do Quadro 3¹⁴ observa-se que os anos em que houve maior número de famílias envolvidas em ocupações e registros de ameaças de morte foram seguidos pela ação de criação de novos assentamentos. É o caso dos anos de 2002, 2004 e 2005 confirmando a ação estadual como posterior as ocupações e como ação pontual para resolução dos conflitos.

Ainda no que concerne ao MST, dois momentos caracterizaram sua trajetória: as divergências políticas internas, que resultam na independência do MST em relação ao CENTRU e, posteriormente, sua expansão para outros municípios do estado:

[...] em 1987/88 quando o movimento passa a reivindicar sua autonomia na organização dos sem-terra e o terceiro nos anos 90 quando de forma

¹⁴ Cf. Quadro 3. p. 56

autônoma passa a se consolidar através de sua territorialização nos municípios fruto dos acampamentos que foram feitos na Vila Diamante (30 de junho de 1989), Serafim (11 de julho de 1989) e Juçara (27 de agosto de 1989) (AURORA, 2006).

Conforme a autora supracitada, a expansão para o norte maranhense, em 1989, teve como marco a ocupação da Fazenda Diamante Negro, com 8.400 ha, por 500 famílias em Vitória do Mearim. As ocupações realizadas e a oposição política a reforma agrária de mercado adotada nos governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso conquistaram mais adeptos possibilitando sua territorialização no Estado. A consolidação ocorre no início da década de 90, frente à autonomia política e a própria organização interna conquistada.

No processo de expansão as “caminhadas” destacam-se como uma das formas de luta do movimento, servindo para dar visibilidade ao movimento e integrar trabalhadores do campo com os movimentos sociais urbanos. Em termos administrativos a organização é estruturada em oito regionais cada uma com seu respectivo número de projetos de assentamentos de reforma agrária: em Itapecuru são oito projetos, na Baixada, oito, na regional do Médio Mearim, 1, em Pindaré, são 7, em Açailândia, 11 ao todo, em Imperatriz, 7, em Amarante, 5, em Lajeado, oito. Ao todo são 55 projetos envolvendo 803 famílias distribuídas em uma área de 253.846,89 ha¹⁵.

Cumprir pontuar que embora exista a espacialização do MST o quantitativo de assentamentos na Amazônia maranhense gerou necessariamente um maior número de regionais nessa região a qual também possui um histórico de luta diferenciada. Na região Norte o diferencial dos projetos da regional do Itapecuru, com oito assentamentos, conforme coordenador local, é que esses partiram de uma resistência de posseiros. “A maior parte das terras eram devolutas, já de direito tradicional, já eram reivindicadas e a função do MST foi resistir e brigar pela desapropriação dessas áreas”¹⁶. A atuação do movimento tem se desdobrado em ações contra os grandes fazendeiros e a empresa Vale sendo algumas delas em parceria com outras instituições como a FETAEMA.

A partir dos dados da CPT observou-se que entre os anos de 2000 e 2008 os municípios do Vale do Itapecuru que registraram ocupações foram: Miranda do Norte, Matões do Norte, Presidente Vargas e Itapecuru Mirim. Em abril de 2009 o

¹⁵ Informação verbal concedida pela diretoria do MST-MA em 06 de ago. de 2009.

¹⁶ Informação verbal concedida pelo coordenador do MST-MA em 06 de ago. de 2009.

MST ocupou a fazenda Salgador no município de Presidente Vargas. Além de lembrar o massacre de Eldorado dos Carajás exigia-se sua desapropriação. A área equivalente a 45 mil campos de futebol foi considerada improdutiva pelo movimento.

Quanto à frente de conflito com a empresa Vale, entre os objetivos das manifestações realizadas às margens da ferrovia estão a exigência por maior agilidade nas ações de reforma agrária e em conceder maior visibilidade e expressividade ao movimento. No caso do município de Açailândia, por exemplo, algumas dessas ações são motivadas pelas condições insalubres decorrentes das atividades das guseiras que atingem a população local.

No que se refere à organização interna dos assentamentos ligados ao movimento, o papel de cada um dos envolvidos na luta, o papel da mulher, da criança e do jovem passou a se chamar de “núcleo de família”, ou seja, “um pequeno espaço, a partir da base do movimento, onde se efetiva todo o processo de formação” (AURORA, 2006, p.131). A partir desta base é trabalhado o fortalecimento e articulação política do movimento. A outra parte organizativa é responsável pela criação de associações de apoio e comercialização e cooperativas de produção.

A educação é uma das ações mais priorizadas. No caso do Maranhão o trabalho político e educacional de repercussão é a participação de jovens dos acampamentos no Curso Prolongado, uma atividade nacional, organizada pelo movimento, desenvolvida nos estados do Rio Grande do Sul, Sergipe e Maranhão. A experiência tem como objetivo trabalhar o sentido coletivo de formação, consolidar a relação trabalho/educação na prática orientando o jovem a retornar e fortalecer o movimento nos assentamentos. No Maranhão já foram formadas sete turmas (SOUSA, 2000).

A respeito da leitura do movimento sobre a recente política de desenvolvimento rural o coordenador da entidade estadual declarou:

É um espaço que pra nós não é o nosso espaço principal porque nós temos uma lógica territorial diferente. Nós preferimos fortalecer outras representações, por exemplo, o movimento sindical. Que é o movimento que se dedica a pauta econômica. Assim fortalecemos as organizações já existentes. A política territorial do Governo Federal pode ser desfeita ou modificada a qualquer tempo e isso provocaria um desgaste do movimento perante a comunidade (Informação verbal)¹⁷.

¹⁷ Informação verbal fornecida pelo coordenador estadual do MST-MA em 06 de ago. de 2009.

Importa abordar ainda que a lógica de atuação e a legitimidade enquanto movimento social tem sido questionada publicamente por aqueles que são afetados diretamente por sua atuação. Neste sentido, uma reunião de forças vem sendo construída para “criminalizar” e tornar negativa a imagem do movimento. Entre os principais argumentos apontados está a formação de convênios com o governo federal para captação de recursos utilizados indevidamente para financiar “invasões”. Algumas das entidades ligadas ao movimento sob investigação são a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA), a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), o Centro de Formação e Pesquisas Contestado (CEPATEC) e do Instituto Técnico de Estudos Agrários e Cooperativismo (ITAC) (POLICARPO; KRAUSE, 2009).

A trajetória dos movimentos sociais identifica-se, portanto, como uma luta que adquire novas feições diante do tratamento que a própria reforma agrária assume com os diferentes contextos políticos e econômicos. Pode-se apreender ainda que os conflitos característicos da relação com o poder público, agora também caracterizam o relacionamento com entidades privadas.

De certa forma, embora o atual governo não reprima diretamente os movimentos sociais sua estratégia de intervenção se confirma por outros meios que também incidem sobre o direcionamento da política de desenvolvimento rural. As políticas sociais de transferência direta e as subvenções repassadas aos movimentos sociais, por exemplo, parecem alterar a força das reivindicações nos últimos anos. Dessa forma, as estratégias construídas pelas empresas vão ao encontro daquelas utilizadas pelo governo. Cabe, portanto, às organizações dos trabalhadores rurais o fortalecimento da capacidade de atuação e da identificação dos trabalhadores rurais com a continuidade da luta para o atendimento das necessidades atuais como infraestrutura produtiva, políticas de crédito e efetividade no processo participativo.

5 DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: RECORTES CONCEITUAIS

Se antes falar em território remetia a uma associação imediata com a dimensão jurídico-institucional, a renovação desse debate a partir da década de 90 trouxe um leque de abordagens e concepções que expandem essa categoria

incorporando aspectos políticos, sociais, econômicos e simbólicos. Importante pontuar também que esses mesmos aspectos participam do discurso sobre outra ideia recorrente, a de desenvolvimento. Constituem dois debates amplos e participantes das estratégias de planejamento e das políticas voltadas para melhoria da qualidade de vida das pessoas. Portanto, o ponto em comum são as diversas reformulações ocorridas e sua incorporação no meio político e social.

Na presente seção delimitam-se três visões acerca destas categorias como forma de situar os termos teórico-conceituais e expor sua aproximação com as políticas públicas, bem como, a apropriação e fusão desses termos no planejamento e discurso governamental.

Na primeira optou-se por expor o discurso sobre o desenvolvimento e sua aproximação com as políticas públicas. Em seguida situa-se o discurso clássico acerca da categoria território e suas reelaborações ocorridas ao longo do tempo, na visão de Raffestin (1993), Santos (1994), Haesbaert (2007) e Saquet (2007). A terceira parte correlaciona essas abordagens com a ideia de desenvolvimento a partir do enfoque territorial para o meio rural consoante o aporte teórico de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga.

Por fim, caracteriza-se o território em estudo delineando seu processo de criação a partir da concepção da política governamental. Para isso, serão utilizadas informações da matriz do programa Territórios da Cidadania e do Plano Territorial Desenvolvimento do Território Rural do Vale do Itapecuru (PTDRS) e demais documentos oficiais orientadores desta política.

5.1 DESENVOLVIMENTO: APROXIMAÇÕES COM AS POLÍTICAS PARA O MEIO RURAL

Os esforços para transformação do meio rural têm como um de seus pilares a reflexão conceitual acerca do que é de fato o desenvolvimento e como promovê-lo. A apropriação desse discurso através de uma ação planejada do Estado guarda perspectivas diferenciadas implementadas ao longo dos anos por seus planejadores.

Existe, portanto, necessidades e interesses os quais reorientam as políticas de intervenção tanto no campo conceitual como no normativo. Assim, constrói-se a indagação: qual a repercussão em termos práticos dessas discussões e o potencial para gerar transformações de forma a beneficiar os trabalhadores rurais, público alvo de constantes programas governamentais? Esse questionamento perpassa todo o trabalho, sendo discutido de forma mais detalhada nesta seção.

Na tentativa de refletir sobre as possíveis respostas torna-se necessário, por anteciparem a atual abordagem territorial do desenvolvimento e por constituírem a base conceitual das políticas públicas, expor três recortes conceituais. São eles: a discussão sobre o desenvolvimento, desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial.

Acerca da categoria desenvolvimento destacam-se dois pensamentos que situam o contexto de origem e seu desdobramento posterior. O primeiro, elaborado por Furtado (2000), explica a evolução através do contexto histórico e as características do discurso mais atual. O segundo, construído por Favareto (2006), também explica o contexto de origem e suas adjetivações na tentativa de, conforme palavras do autor, evitar o uso ingênuo e problematizar perspectivas e interesses pertinentes às transformações desse debate.

Para Furtado (2000) a noção de desenvolvimento evolui a partir da ideia de progresso propalada pelo pensamento europeu do século XVIII. As correntes representantes desse pensamento assumiram uma visão otimista da história e foram divididas em três pelo autor. Na iluminista, a história tende a tornar-se progressivamente racional. Na segunda, o futuro melhor é alcançado com a acumulação de riqueza. Na terceira corrente a expansão geográfica européia iria promover o progresso das demais regiões da Terra. As teorias, principalmente as alemãs, buscavam um “sujeito” com força para orientar a saída de uma situação de caos para uma de ordem racional.

Assim, na concepção hegeliana a humanidade era “sujeito” de seu próprio progresso e por isso caminharia naturalmente para ele. No pensamento de Adam Smith predominou uma concepção individualista, sendo esta a principal via para o bem-estar coletivo. Para ele, as instituições auxiliariam o indivíduo a se desenvolver plenamente. Contudo, o progresso científico, com descobertas e inovações técnicas inauguradas com o próprio iluminismo, favorece a ruptura com as tradições medievais (FAVARETO, 2006).

No século XIX tais ideias foram fortemente abaladas com a transição do capitalismo comercial para o industrial. É um momento no qual a esfera econômica é concebida isolada da esfera social com conseqüências para a organização social:

na agricultura isso levaria ao despovoamento de zonas rurais e ao deslocamento de populações para as cidades ou para as novas zonas de colonização, inclusive em outros continentes. A revolução dos preços, provocadas pela maior eficiência da maquinofatura, apressaria o desmoronamento das organizações artesanais em regiões em que não havia condições para a criação de formas alternativas de emprego (FURTADO, 2000, p.12).

A consolidação do sistema capitalista com o aumento do intercâmbio originou novas necessidades e uma constante reorganização para manter sua base de dominação. Para proteger seu mercado o Estado necessitava adotar medidas protecionistas frente ao mercado mundial. Mas, é no Pós Segunda Guerra Mundial que se alargam as diferenças entre os países, tendo em vista as novas formas de dominação que se configuram no contexto internacional como o controle da tecnologia, da informação e manipulação ideológica impostas pelas nações mais desenvolvidas. Na visão de Furtado o avanço da técnica proporcionou reprodução dos privilégios, dominação, competitividade e acumulação para as sociedades que a dominavam. É quando o desenvolvimento passa a ser assunto de interesse nacional sendo mensurado pelos indicadores já criados nesse período, como: renda e mortalidade infantil (FURTADO, 2000).

A nova configuração das relações econômicas entre os países consolida então uma situação de dependência com impactos de ordem social e econômica. Com isso, os esforços teóricos passam a interpretar as desigualdades desses intercâmbios aprofundando o debate sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento. A teoria da Dependência¹⁸ representou um importante canal de análise sobre as conseqüências do processo de transformação produtiva e a modernização dependente dos países subdesenvolvidos. Na América Latina a questão desenvolvimentista foi teorizada pela Comissão Econômica para a América

¹⁸ Na teoria estão presentes os pensamentos do economista inglês John Maynard Keynes que ressaltou o papel político do Estado na superação do subdesenvolvimento e da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL. Alguns de seus teóricos: Fernando Henrique Cardoso, José Serra e Carlos Lessa.

Latina (CEPAL). Assim, entre os anos 40 e 50 o campo político foi marcado pela ideologia desenvolvimentista que valorizava a participação do Estado (MANTEGA, 1995, p. 23).

Neste contexto Cardoso e Faletto (1979) ressaltaram a importância do aspecto social diante da insuficiência da abordagem puramente econômica desse processo. Afirmaram que mesmo os aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama das relações sociais. Assim acrescentaram novos elementos a análise da realidade regional e a dimensão do desenvolvimento interpretando-a como:

resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema sócio-econômico. A estrutura social e política vão-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade (CARDOSO; FALETO, 1979, p.22).

Castro (1997, p. 223) ratifica esse pensamento ao acrescentar a dimensão simbólica presente nas atividades produtivas. Estas “contêm e combinam formas materiais e simbólicas com as quais os grupos humanos agem sobre o território [...] daí porque está longe de ser uma realidade simplesmente econômica”. A ênfase dada aos aspectos econômicos abordados na teoria desenvolvimentista e nas reflexões acerca da relação centro-periferia levou vários autores a criticarem a pouca relevância dada aos aspectos sociais e ao aprofundamento das desigualdades regionais e inter-regionais.

Situações como essa favoreceram o rompimento da coesão existente até então entre crescimento e desenvolvimento o que concedeu novo tom a discussão. Significou o fim da noção de progresso e início das várias significações da ideia de desenvolvimento (FAVARETO, 2006). A elaboração das estratégias de planejamento formuladas à luz dos novos discursos que enfatizavam a necessidade de redução das desigualdades regionais.

Para promover as regiões economicamente menos desenvolvidas do país elaborou-se um conjunto de medidas tais como: incentivos fiscais e planos econômicos, elaborados pelas Superintendências Regionais como a SUDENE e a

SUDAM que resultaram na implementação de grandes projetos econômicos, caso do Projeto Carajás e POLONOROESTE¹⁹.

Os objetivos dessas iniciativas se adequavam a uma lógica de inserção do país no cenário de expansão das relações capitalistas e, dessa forma, não contribuíram para diminuição das desigualdades sociais. A execução desses projetos é apontada como indutora de situações de expropriação de trabalhadores rurais, do aumento da violência no campo e da degradação dos recursos naturais.

A emergência da dimensão ambiental e a valorização no contexto internacional de um novo paradigma para o desenvolvimento conferiu direcionamento diferenciado ao processo de planejamento. Os limites reais da natureza foram reconhecidos focando a emergência de um novo processo produtivo. Em Sachs (1993) o processo de desenvolvimento deveria ser orientado por cinco dimensões: sustentabilidade espacial, econômica, ecológica e cultural. São diferentes visões que procuram construir uma análise mais holística do processo de desenvolvimento. Estas são concebidas como integradas e interdependentes. Trata-se de uma concepção de equilíbrio, a partir de “um outro desenvolvimento, duradouro” com responsabilidade com o próximo (gerações futuras) e, que, portanto, não toma partido nem do otimismo nem do pessimismo quanto ao futuro social. Em Leff (2001, p.18) o discurso do *Desenvolvimento Sustentável* é entendido como necessidade do próprio processo de reprodução capitalista em que este busca “ecologizar a economia eliminando a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza”.

Outras interpretações teóricas reforçaram o campo conceitual no intuito de conciliar a relação economia e natureza, caso do *Capital Social* representado por relações de solidariedade, confiança e cooperação. Elementos fundamentais para a formação de redes e organização da comunidade. (BUARQUE, 2002).

O que individualiza o momento atual dos precedentes é o caráter participativo enfatizado nos planos governamentais e que estão apoiados nessas leituras já destacadas. A sociedade é convocada a participar e orientar as ações de planejamento (FAVARETO, 2006).

¹⁹ Essas ações fizeram parte do projeto de modernização do governo militar. As ações de escala regional, caso dos grandes projetos, e dos planos, caso do PND, tinham por objetivo resolver problemas sociais, econômicos e geopolíticos, ao mesmo tempo.

A trajetória destes diferentes pensamentos mostra o caráter normativo, ideológico e discursivo do debate. Ao contrário de se esgotar, ganha novas adjetivações, marcando sua continuidade:

o que marca esse novo momento são dois aspectos: a idéia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à idéia de crescimento, e mudam os portadores sociais das idéias sobre desenvolvimento. Ela deixa de ser um monopólio da ciência e vai passar a frequentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de organizações não governamentais, de grupamentos políticos diversos (BARRETO, 2006, p. 49).

Contemporaneamente ao presente discurso incorporou-se a dimensão do território que, embora apresente considerável discurso conceitual, não possui uma teoria sistematizada (BARRETO, 2006). Entretanto, de acordo com Saquet (2007), algumas interpretações, no Brasil e na Itália, se sobressaem por sua magnitude epistemológica, são as obras de: Milton Santos, Giuseppe Dematteis, Felix Guattari, Rogério Haesbaert, Marcos Aurélio Saquet entre outros. No Brasil a expansão da abordagem territorial ocorre desde os anos 90 através da obra de Raffestin, *Por uma Geografia do poder*.

No campo das políticas públicas esse enfoque para Abramovay (1998) possibilita a análise sobre a diversificação atual das regiões rurais tanto no sentido econômico quanto no social. Assevera ainda que a ampliação do poder de decisão da sociedade pode convergir para a maior participação no crescimento econômico do país:

o acesso à terra é uma das condições básicas para a alteração da precariedade em que vive a população rural brasileira, mas só faz sentido se for acompanhado do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional e permitam a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento (ABRAMOVAY, 1998, p. 23).

Depreende-se que justamente por acompanhar essas transformações o enfoque territorial se sobrepôs às demais abordagens já utilizadas no âmbito do processo de planejamento atendendo à visão integradora prevista nas ações de planejamento e a abrangência conceitual pertinente ao referido debate no qual se inscreve a categoria desenvolvimento.

5.2 SITUANDO A CATEGORIA TERRITÓRIO NO DEBATE

Para Claval (2000) o território nasce de estratégias de controle seja no sentido físico ou geopolítico. Essa última é associada à perspectiva de soberania, de poder absoluto, mas só nasce no século XVI com a função de orientar as doutrinas políticas modernas. A associação com atributos físicos é encontrada no pensamento de Ratzel, que tinha a preocupação quanto aos recursos naturais e a extensão territorial do Estado alemão. Assim, durante muito tempo prevaleceram as ideias naturalistas e o sentido jurídico-político da categoria.

Entretanto, a intensificação das relações comerciais estreitou a comunicação entre os diferentes lugares o que imprimiu, principalmente, nova dinâmica econômica entre os países. Com a expansão das tecnologias, da maior circulação do dinheiro e da informação novos aspectos passaram a ser considerados na compreensão da realidade de cada local. Importam agora não somente os atributos físicos e o sentido jurídico-político, mas os aspectos sociais, culturais e políticos influenciados por essa nova configuração das relações entre os lugares. Para isso, novas abordagens são buscadas em interpretações não mais limitadas a Geografia, que até então concentrava a discussão territorial, mas em áreas diversas como a Sociologia e Economia.

Assim, a questão naturalista perde centralidade no debate permitindo interpretações mais abrangentes que consideravam as relações de poder presentes nas relações econômicas, políticas e culturais inerentes à organização social. Raffestin (1993) baseado na concepção de Foucault (1978) sobre o poder teorizou que “o poder é produzido nas relações, em cada instante, não é uma instituição, mas o nome que se dá a uma situação complexa da vida em sociedade” (FOUCAULT, 1978 apud SAQUET, 2007, p.33) isto é, “relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionalmente; relações de força que extrapolam a atuação do Estado e envolvem e estão envolvidas em outros processos da vida cotidiana, como a família, as universidades, a igreja, o lugar de trabalho etc.” (SAQUET, 2007, p. 32).

Assim, o campo teórico-conceitual mais recente enfatiza as questões políticas e a perspectiva relacional adquirida pela categoria em debate. “O campo da relação é um campo de poder que organiza os elementos e as configurações” (RAFFESTIN, 1993, p. 53). Nesse sentido o autor define território como:

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder [...] (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Depreende-se, portanto, que nessa interpretação não somente o caráter político e a atuação do Estado são ampliados, mas as relações sociais e a dinâmica entre espaços como o rural e o urbano, passam a ser consideradas no processo de análise sobre o território.

Na leitura de Santos²⁰ (1994) também de concepção materialista ocorre ênfase para o “território usado” com valorização para além do Estado Nação, importa o uso, o controle social e a dimensão econômica na qual a presença do dinheiro revela influências tanto políticas quanto econômicas entre os territórios. “O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2007 p. 14).

Outra vertente de análise considera os objetos e ações na dinâmica de interpretação sobre o território. Os objetos naturais e artificiais formam a configuração territorial, a materialidade. Assim, o território pode ainda ser contínuo ou não e ainda ser controlado localmente ou em lugares distantes (SANTOS, 1996).

Nas leituras mais recentes desse autor é o dinheiro e a informação que se sobressaem, pois esses integram as relações sociais, econômicas e políticas que, com maior força e complexidade, interligam diferentes espaços, criam relações de dependência alterando o papel do Estado Nacional. É o que o autor denominou de “a ditadura do dinheiro e da informação”. Dessa forma, o dinheiro imprime maior movimento ao território, promovendo maior dinâmica nas relações internas e externas, promovendo uma metamorfose tanto do dinheiro como do próprio território. Nesse contexto estão presentes tanto interesses mais gerais quanto aqueles diretamente relacionados ao local (SANTOS, 2001).

²⁰ Assim como em Raffestin a leitura de Santos sobre território é tomada a partir da noção de espaço. Entretanto, ao contrário da interpretação do primeiro, que considera a pré-existência do espaço ao território, em Santos ocorre apenas uma separação aparente entre ambos, este reconhece a coexistência e a indissociabilidade entre espaço e território.

Haesbaert (2007) frente à própria trajetória conceitual da categoria reconhece a importância das várias concepções teóricas já construídas e que o entrecruzamento entre elas, permite a superação de dicotomias e uma interpretação a partir de aspectos: políticos, culturais e econômicos. Contudo, percebe-se o peso da influência do pensamento de Santos e Raffestin em sua conceituação. Desse modo, sua conceituação também é trabalhada a partir do espaço produzido envolvendo relações concretas, simbólicas, interesses econômicos e políticos. São as relações de poder em interação:

assim, podemos afirmar que o território, relacionalmente falando, ou seja, enquanto *mediação espacial do poder* resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder, desde sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado poder econômico, indissociáveis da esfera jurídico - política (HAESBAERT, 2007, p.93).

A interação entre a ação social e a materialidade dos lugares é denominada de *territorialidade* sendo entendida como fenômeno social em que os indivíduos interagem entre si imprimindo no território transformações constantes através da política e do planejamento. Valoriza, portanto as relações sociais, o plano do indivíduo e da coletividade. São essas interações que também interligam o local a outros lugares (SAQUET, 2007).

Os avanços teóricos orientam, portanto, para uma compreensão do movimento da produção do território a partir das relações sociais, econômicas, políticas e simbólicas que se articulam ganhando maior força a partir de cada realidade local. Assim, conforme já referenciado, embora ampliem a discussão para além da perspectiva naturalista percebe-se que, em essência, as estratégias de controle e os interesses se manifestam através de novas formas de *relação de poder* de maneira explícita ou tácita.

Para Saquet (2007) a expansão da reflexão sobre a categoria território lançou as bases para a construção de uma abordagem territorial na qual há um esforço em se contemplar os aspectos objetivos, subjetivos e as recentes visões acerca do desenvolvimento. Ou seja, trata-se de um esforço interpretativo que considera aspectos simbólicos como ingredientes do processo de desenvolvimento anteriormente ofuscados por análises puramente econômicas.

Neste sentido, a proposta de execução iniciada com os Territórios Rurais valoriza aspectos como cidadania, cooperação, participação e formação de arranjos

institucionais, considerados primordiais para a implementação de políticas públicas de forma integrada e para a concretização de direitos sociais. Percebe-se que a operacionalização desta perspectiva tem origem com a criação em 2003 da SDT que, baseada nessa concepção, definiu sua visão de território como:

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

Como abordagem territorial definiu-se:

[...] uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social (BRASIL, 2005).

Dessa forma, um novo contexto da dimensão do desenvolvimento é criado no qual se comunicam vários elementos que tornam o debate ainda mais amplo. A incorporação da participação social e da experiência de arranjos democráticos é considerada como base da conquista da cidadania e apresentados como elementos inovadores com força para redirecionar os cursos do desenvolvimento rural. Neste sentido, a formação do território se coloca como unidade acolhedora dessas recentes perspectivas. Ao mesmo tempo, entre o discurso e a prática de iniciativas inovadoras se inscreve um conjunto de questionamentos concernentes às características da concepção dessa política, ao andamento das atividades e o envolvimento do chamado público *beneficiário*²¹.

5.3 O FOCO TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO RURAL

A reelaboração da perspectiva territorial para além da dimensão jurídico-político trouxe novos elementos ao debate sobre desenvolvimento. Em parte a

²¹ Sen (2000) ao problematizar a categoria do desenvolvimento chama atenção para o fato de que o termo *beneficiário*, recorrentemente utilizado nas políticas públicas governamentais, representa um entendimento reducionista por parte do Estado porque retira das pessoas o papel de participação ativa sobre seu destino tornando-a receptora passiva das ações de seus programas.

necessidade de mudança é explicada pela maior articulação entre os diferentes espaços cada vez mais integrados pelo processo de globalização. Por um lado, a crescente integração entre rural-urbano promoveu a diversificação das atividades rurais ou pluriatividade, mas em outras localidades acentuaram-se a pobreza e o baixo dinamismo econômico.

A abordagem de uma nova perspectiva para o desenvolvimento rural também fez recair sobre o meio rural maiores expectativas quanto à geração de emprego através das novas oportunidades de empreendimento, da valorização da agricultura familiar e do fortalecimento das organizações sociais atuantes nos territórios (VEIGA, 2001, ABRAMOVAY, 2005).

Com isso, emerge em termos teóricos e práticos a ênfase sobre o desenvolvimento com enfoque territorial em que a participação dos agricultores familiares e das entidades que os representam ganha espaço destacado. Vale pontuar, entretanto, os referenciais teóricos que norteiam a concepção dessas políticas e as características de sua apropriação por parte do público a qual se destinam. As interpretações mais relevantes nesse sentido são as de Veiga (1999) e Abramovay (1999).

A valorização do rural e da dimensão local por esse recente enfoque é explicada como fator importante para inserção mais competitiva no mercado econômico globalizado. Além disso, os centros urbanos já não são mais reconhecidos como único espaço promissor daqueles que buscam melhores oportunidades de sobrevivência. A organização e a conquista dos movimentos sociais rurais além de criar uma demanda maior por políticas públicas também se constitui como aspecto de transformação do cenário rural do país.

No que se refere às interpretações mencionadas percebe-se que o esforço maior não se direciona para uma tentativa de definição precisa sobre o desenvolvimento rural, mas uma preocupação em expor os elementos que devem ser considerados no debate e também a continuidade das dificuldades e controvérsias teóricas e operacionais dessa temática quando tomada numa abordagem territorial.

Veiga (2001) observa em vários de seus estudos sobre as mudanças quanto à relação rural-urbano, as questionáveis estatísticas sobre o grau de urbanização brasileira e a evidente pobreza do meio rural. A partir dessa ótica, justifica a elaboração de estratégias que articulem políticas entre diferentes níveis de governo.

Seus estudos demonstraram haver, em grande parte dos municípios rurais na última década do século XX, crescimento populacional e não êxodo. Isto aconteceu entre 1991-2000 em 1.109 municípios das regiões Sul e Sudeste que apresentaram dinamização econômica no setor de serviços. Além das implicações para o desenvolvimento, isso significa dizer que os municípios rurais não estão se esvaziando e sua população não pode ser tomada como mero resíduo urbano-industrial.

Para o autor a “face rural do desenvolvimento” obteve maior expressividade como caminho para promoção da melhoria da qualidade de vida a partir das teorias da economia política e ambiental. A valorização econômica dos recursos naturais e a possibilidade de oferecer bens e serviços ambientais num contexto de crise ecológica representariam preservação e dinamização econômica das áreas rurais. O território adotado como conceito que supera a noção do local e do regional constitui tentativa de interpretação da realidade campo e cidade de forma não fragmentada, como mostra o conceito de “ecossistema territorial entendido como o espaço sem o qual um ecossistema urbano não pode exercer o conjunto de suas próprias funções vitais” (VEIGA, 2000, p.12). Significa, portanto, o reconhecimento da diversidade de cada um desses meios, desconstrói a visão de que a urbanização avançará sobre o campo homogeneizando os espaços.

A dinamização do setor de serviços não representa a realidade do restante do meio rural do país. Por isso, o fortalecimento da agricultura familiar aparece como elemento eficaz no combate à pobreza sendo os agricultores um público promissor nesse processo (VEIGA, 2000). Principalmente, quando se considera algumas das conquistas como acesso ao crédito e a maior organização dos movimentos sociais rurais para representação de seus interesses. Além disso, tem-se o fato da agricultura patronal ao longo dos anos ter se confirmado como excludente e aumentado a desigualdade social por ser atividade geradora de poucos empregos.

A agricultura familiar como terceiro componente da face rural é a atividade com maior capacidade de criar a nova tipologia de desenvolvimento dos espaços rurais. Assim, se justifica a adoção de nova estratégia que fundamente a intervenção das ações governamentais através de programas para sua expansão e fortalecimento. Para isso, o autor propôs em sua análise que se viabilize “uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das

intervenções” (VEIGA, 2001, p. 79). Reafirma o estímulo e a articulação entre a agricultura familiar e o setor secundário e terciário.

Abramovay (1999) consoante pensamento de Veiga também adverte que a revalorização desse meio passa pela necessidade de fortalecimento da relação com o meio urbano. Assevera que a contemporaneidade do discurso do desenvolvimento rural é balizada pela noção de *Capital Social*, tomada a partir das contribuições de Putnam na qual o capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p.177).

À presença dessas características em determinada comunidade atribui-se o sucesso de experiências empreendedoras na região da *Terceira Itália* quando na contramão do previsto nos planos de desenvolvimento que enfatizavam o setor industrial, ocorreu a expansão das atividades não agrícolas em pequenas e médias unidades familiares favorecidas pela contigüidade aos espaços urbanos (VEIGA, 2000).

A partir dessa contribuição se enfatiza a superação da base física na análise dos atributos capazes de engendrar iniciativas promissoras em determinadas comunidades e aponta-se para a consideração de elementos como as redes, a cooperação entre instituições e o poder do tecido social para conquista de bens públicos (ABRAMOVAY, 2001). São esses elementos que estão presentes na recente proposta de política para o desenvolvimento rural no Brasil haja vista as transformações nesse meio.

Os principais argumentos do autor em favor da recente perspectiva se concentram nos problemas sócioeconômicos das regiões rurais como a migração de jovens para o meio urbano, na existência do subemprego, sobretudo no interior da agricultura familiar e no custo social e ambiental do êxodo rural. A agricultura familiar adquire papel preponderante nesse contexto, pois não pode ser vista como simples expansão das atividades agropecuárias (ABRAMOVAY, 1999).

As duas concepções deixam perceber a ênfase sobre a reorientação das políticas públicas através da participação dos diversos grupos sociais. Entretanto, existem alguns impedimentos a essa nova abordagem. Um deles é o mito da urbanização brasileira, o qual retarda “a renovação das idéias sobre o desenvolvimento” (VEIGA, 2001) e a política fundiária que tem se resumido à criação de assentamentos. Outro fator é a diversidade da realidade agrária no país,

as diferentes características econômicas e tecnológicas que exigem planejamento de ações governamentais distintas para as regiões (NAVARRO, 2001).

Apesar desses impedimentos, se percebe a popularização do discurso do desenvolvimento rural de abordagem territorial explicado em parte por dois motivos: o “desgaste da região como unidade de planejamento” (SCHNEIDER, 2004, p. 100) e porque o termo território não se restringe ao “fenômeno “local”, regional, “nacional” ou mesmo continental, podendo exprimir simultaneamente todas essas dimensões” (VEIGA, 1999, p.11).

Em virtude de toda expectativa que se desenha em torno do debate Graziano (2001) alerta para a criação de novos mitos sobre o rural brasileiro, principalmente quanto às excessivas expectativas quanto as Ocupações Rurais Não - Agrícolas (ORNA) como saída ao desemprego e como solução para o desenvolvimento de regiões atrasadas.

A ênfase no enfoque territorial pode ser explicada, portanto, pelas transformações socioeconômicas que tornaram interdependentes diferentes lugares em suas esferas econômicas e sociais e na necessidade do Estado garantir sua intervenção e direcionar as ações governamentais. Para isso, foram agregados não só o enfoque territorial, mas a dimensão sustentável, a valorização do local, do capital humano e social, da formação de redes e, dessa forma imprimiram um discurso mais participativo no meio político e social.

Percebe-se, portanto que há significativo esforço de redefinições conceituais a respeito da abordagem clássica de território para sua interrelação com as políticas públicas. Cria-se nessa estratégia a possibilidade da implementação de políticas mais integradas com objetivos mais amplos do que simplesmente fixar o homem no campo.

5.4 O TERRITÓRIO DO VALE DO ITAPECURU: CARACTERIZAÇÃO

A categoria território, conforme a análise anterior deixou perceber, atende teoricamente ao desenho atual das políticas governamentais por combinar duas exigências com relação aos projetos sociais de hoje: o enfoque da participação e da sustentabilidade. Tendo como referência essa discussão torna-se necessário uma apresentação geral do Programa Territórios da Cidadania no qual a política de

desenvolvimento rural está inserida com vistas a fundamentar melhor a caracterização pretendida neste item.

O Programa Territórios da Cidadania tem sua origem ligada à formação dos Territórios Rurais criados em 2003 pela SDT que também foi estruturada e vinculada ao MDA. A SDT surge no contexto do programa de governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva com a missão de executar o Programa “Vida Digna no Campo” através da articulação e integração das Políticas de Crédito, Assistência técnica, Capacitação, Infraestrutura, Serviços, Reordenamento agrário e Reforma agrária já existente, “mas que eram executadas de forma setorial”.

A estrutura organizacional dessa secretaria é composta por duas coordenações gerais: a de Órgãos colegiados e planejamento com suas respectivas assessorias: de Planejamento e a outra de Órgãos colegiados e redes. A segunda é a coordenação de Ações de desenvolvimento territorial com suas quatro gerências: de desenvolvimento humano, de apoio a infra-estrutura e serviços, de apoio a negócios e de apoio às organizações associativas. Cada coordenação articula um conjunto de programas previstos pela política. No caso da implementação dos projetos para o meio rural, infra-estrutura e desenvolvimento dos territórios rurais, o orçamento é executado através de convênio com o MDA ou contrato via Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Nordeste.

A elaboração e estrutura técnica de todos os projetos são orientadas por resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)²² e por regras complementares da SDT. Os documentos estabelecem critérios obrigatórios a serem contemplados e os cronogramas anuais para apresentação dos mesmos com a justificativa de aumentar as chances de seleção.

A estrutura organizacional deve apresentar a formação de um arranjo institucional para priorização e gestão dos projetos, denominado de colegiado territorial. O mesmo deve ainda reunir representantes do poder público local e sociedade civil. A formação desses arranjos nos territórios deve obedecer às resoluções Nº 48 e Nº 52 do CONDRAF a qual direciona sua composição, estrutura, funcionamento e formalização. A composição deve ser “representativa, diversa e plural, de modo a contemplar os diferentes segmentos relacionados à promoção do

²² Criado pelo Decreto Presidencial 4.854 em 2003. É um espaço colegiado para discutir políticas públicas relacionadas à Reforma Agrária e Agricultura Familiar em parceria com a sociedade civil. Objetiva precipuamente a superação da pobreza e o desenvolvimento rural sustentável.

desenvolvimento rural dos territórios” (CONDRAF, 2004). A representatividade deve ser paritária:

(i) No mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil relacionadas à agricultura familiar em suas diversas manifestações, incluindo as populações tradicionais (índios, negros, quilombolas, extrativistas, silvicultores, aquicultores, pescadores artesanais que possam vir a ser identificados nos territórios); (ii) No máximo 50% (cinquenta por cento) das vagas sejam ocupadas por representantes governamentais (poderes executivo, legislativo ou judiciário) vinculados à temática do desenvolvimento rural sustentável – inclusive universidades, organizações ou instituições de pesquisa e extensão rural e as organizações de caráter para-governamental (associações de municípios, SEBRAE, sociedades de economia mista cuja presidência é indicada pelo poder público, dentre outras) e de outros setores da sociedade civil organizada não diretamente vinculadas à agricultura familiar (como empreendedores rurais do setor de serviços e industrial) (CONDRAF, 2004).

Esse arranjo também denominado de fórum ou comissão tem sua estrutura de funcionamento composta por: Plenária (instância máxima), de caráter político, é deliberativo e consultivo; Núcleo dirigente (nível decisório intermediário), que coordena as ações do plenário, faz a articulação entre atores sociais e instituições; Núcleo Técnico, formado por organizações de apoio e assessoria técnica e Câmaras Temáticas que discute e articula assuntos específicos. Essas instâncias definem o planejamento e avaliação das ações, realizam o processo de gestão das diversas demandas do território. Esse espaço tem como principal atribuição planejar o desenvolvimento através dos PTDRS.

Na formação dos recortes dos territórios rurais por esta secretaria teve peso maior as características econômicas dos municípios brasileiros embora a definição apresentada tenha um caráter mais abrangente em termos conceituais.

A perspectiva de integração prevista no planejamento das ações ganha força a partir de 2004 com a resolução nº 37 do CONDRAF a qual estabelecia que a linha de atuação do PRONAF Infra - estrutura atuasse como suporte ao desenvolvimento de Territórios Rurais integrando as ações de comercialização e associativismo dentre outras experiências executadas por entidades locais. Em 2008 essa experiência iniciada com o MDA é ampliada e passa a envolver 19 (dezenove) ministérios sendo renomeado: “Territórios da Cidadania” conforme Decreto Nº 38 de 25 de março de 2008.

Art.1º Fica instituído o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo

Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País (BRASIL, 2008).

O programa tem como pressuposto “a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Busca ainda a inclusão produtiva das populações pobres rurais, universalização de programas básicos de cidadania e ampliação da participação social” (BRASIL, 2008). Até o final de 2008 foram estruturados em 164 territórios em todo o país. É coordenado pela Casa Civil e possui uma matriz de ações a serem executadas em parceria com vários ministérios e representantes da sociedade civil. De acordo com o Decreto de 23 de março de 2009 “a criação e modificação dos territórios” é de competência do Comitê Gestor Nacional que especifica os critérios para o agrupamento dos municípios além de ser uma de suas instâncias gestoras juntamente com os Comitês estaduais e os Colegiados territoriais:

Art. 1º § 1º Os Territórios da Cidadania serão criados e modificados pelo Comitê Gestor Nacional, previsto no art. 5º deste Decreto, a partir dos agrupamentos municipais que apresentem densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média municipal de até cinquenta mil habitantes, com base nos dados censitários mais recentes (BRASIL, 2009).

A matriz de ações é composta por Eixos, Temas e Ações. Para 2008 e 2009 foram especificados três eixos: Apoio a atividades produtivas, Cidadania e Direitos e Infra-estrutura. Destes derivam sete temas: Direitos e desenvolvimento social, Organização Sustentável da Produção, Saúde, Saneamento e acesso à água, Educação e Cultura, Infraestrutura, Apoio à gestão territorial e ações fundiárias. Com base nessa distribuição os ministérios orientam a implementação de suas ações no território. Para o monitoramento das atividades os projetos são segmentados em metas físicas e financeiras e disponibilizados no portal eletrônico do programa. É válido pontuar que a atuação dos ministérios nos territórios obedece à quantidade de ações previstas, e nem sempre ocorre, portanto a presença da totalidade desses órgãos.

No Maranhão entre 2003 e 2009 foram formados oito territórios que juntos abrangem uma área de 136.226 Km² da superfície estadual e possuem uma

população de 2.665.036 habitantes. Foram incorporados 120 municípios somando um total aproximado de 152.214 agricultores familiares. Cabe evidenciar que o recorte territorial coincide com os limites dos municípios, mas não coincide com a regionalização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Estado. Dessa forma, um território pode ocupar mais de uma microrregião (Quadro 4).

Território	Área km²	Quantidade de municípios	População	Agricultores familiares
Alto Turi e Gurupi	27.777	18	256.601	15.894
Baixo Parnaíba	19.178	16	336.659	4.693
Baixada Ocidental	18.273,30	19	369.056	20.599
Campos e Lagos	8.955,50	12	299.202	23.991
Cocais	29.970,40	17	719.799	39.516
Lençóis	14.374,90	12	236.056	9.616
Médio Mearim	8.765,30	16	247.117	21.428
Vale do Itapecuru	8.932	10	200.546	16.477
Total	136.226	120	2.665.036	152.214

Quadro 4: "Territórios da Cidadania" no Maranhão
Fonte: Territórios da Cidade (2008).

Destes Territórios cinco foram formados em 2009: Alto Turi e Gurupi, Baixada Ocidental, Campos e Lagos e Médio Mearim juntamente com toda uma rearticulação política e de infraestrutura no âmbito das Secretarias Estaduais, da composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Os recursos executados para todo o Estado nos dois anos de vigência do programa, no recente formato, somam um valor superior a 933,6 milhões de reais. No território do Itapecuru as ações executadas, conforme consta na matriz de ações do governo federal registra o montante de 212.264.711 milhões de reais. Sabe-se, entretanto, que esses valores são superiores se somados aos investimentos aplicados desde 2004 quando também houve investimentos dos ministérios em agricultura, turismo e saneamento básico entre outros.

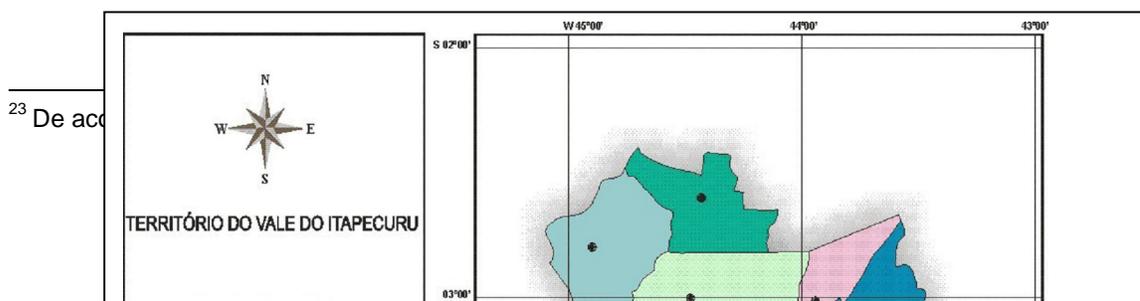
A aplicação dos recursos financeiros começou a ser orientada em 2005 pelo colegiado dos territórios que deliberavam sobre as prioridades do Programa de

Apoio e Infra-estrutura nos Territórios Rurais (PROINF). Além de serem orientados pela SDT os projetos deveriam se adequar aos PTDRS construídos nos moldes dessas novas exigências.

Considerando a amplitude do Programa e os objetivos deste trabalho será exposta, mais especificamente, somente a atuação do MDA no território estudado, por ser o ministério diretamente responsável pela execução das políticas para o meio rural, e que mais diretamente dialoga com o *público beneficiário*. Para isso, foram selecionados alguns Eixos e seus respectivos temas a serem detalhados em capítulo específico.

O Território do Vale do Itapecuru foi estruturado em 2003 como Território Rural do MDA com apenas cinco municípios: Cantanhede, Itapecuru-Mirim, Matões do Norte, Miranda e Pirapemas previamente definidos pelo MDA com base em dados censitários e econômicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)²³. Conforme já se fez referência, a criação do recorte territorial além de obedecer a critérios censitários levou em consideração os índices de pobreza e baixo dinamismo econômico. Neste Território os municípios são essencialmente rurais com população composta de agricultores familiares, famílias assentadas, pescadores e quilombolas. Historicamente os municípios são antigos e com formação administrativa que data de meados do século XIX em diante. A maioria teve origem na divisão territorial dos municípios de Itapecuru-Mirim e Vargem Grande.

A ampliação do território ocorreu em plenária composta por representantes da sociedade civil e poder público, mais cinco municípios foram selecionados para compor novo recorte. Em 2008 os dez municípios totalizam uma área de 8.932,20 Km² localizados na mesorregião Norte do Estado. O recorte territorial não coincide com a divisão em microrregiões estabelecida pelo IBGE e, dessa forma pertence geograficamente a duas microrregiões: de Itapecuru-Mirim e Rosário (Mapa 1).



Mapa 1: Território do Vale do Itapecuru – MA (2008)
 Fonte: Laboratório de Geoprocessamento LABGEO/UEMA (2005).

Dentre os dez municípios o de Itapecuru – Mirim é o que possui características mais urbanas e o que concentra a melhor infra-estrutura no setor de serviços polarizado os demais. A malha viária é composta pelas BR 135 e 222 e pelas estaduais MA 020, 226, 324 e por duas ferrovias: Carajás/ Ponta da Madeira e São Luís/Teresina conferindo aspecto estratégico para o território frente aos recentes projetos do setor industrial²⁴ no Estado. Os últimos dados demográficos foram resumidos na tabela a seguir:

Tabela 3: Aspectos populacionais do “Território Rural Vale do Itapecuru”- MA

Município	Área km ²	População	Rural	Urbana	Densidade demográfica
Anajatuba	1.137	22.978	16.986	5.992	20,2
Cantanhede	844,1	17.713	9.187	8.526	20,98

²⁴ Refere-se a implantação da siderúrgica e refinaria na mesma microrregião do território.

Itapecuru Mirim	1.186,2	42.772	15.111	27.661	36,06
Matões do Norte	746,9	7.435	5.261	2.174	9,95
Miranda do Norte	358	16.123	2.512	13.611	45,04
Nina Rodrigues	559,3	8.289	4.926	3.363	14,82
Pirapemas	730,2	15.124	6.578	8.546	20,71
Presidente Vargas	476,8	10.483	6.739	3.744	21,99
Santa Rita	769,8	24.922	15.256	9.666	32,37
Vargem Grande	2.123,3	34.707	17.591	17.116	16,35
Total	8.932,2	200.546	100.147	100.399	22,45

Fonte: IBGE. Censo. (2000).

Quanto ao considerado *público beneficiário* da política, (Quadro 5) a diversidade de segmentos sociais, trabalhadores rurais, quebradeiras de coco, quilombolas e pescadores, contribui para organização de várias entidades e, por conseguinte, para a diversidade de interesses na dinâmica política do território conforme se observou no espaço de discussão do colegiado.

Município	Agricultores familiares	Famílias assentadas	Pescadores	Quilombolas ²⁵
Anajatuba	2378	16	1571	05
Cantanhede	782	269	14	01
Itapecuru-Mirim	3022	1684	83	54
Matões do Norte	1170	283	109	0
Miranda do Norte	215	216	341	02
Nina Rodrigues	806	794	0	09
Pirapemas	2285	780	2	01
Presidente Vargas	1245	296	12	15
Santa Rita	1107	328	250	13
Vargem Grande	3467	757	2	3
Total território	16.477	5.423	2.384	103

Quadro 5: Público *beneficiário* no "Território Rural do Vale do Itapecuru"

Fonte: Territórios da Cidadania (2008).

²⁵ Esse quantitativo consta no PTDRS deste Território. A Fundação Cultural Palmares registra a titulação de apenas 49 comunidades registradas no Diário Oficial da União (DOU) entre os anos de 2004 a 2009.

A organização das comunidades negras tem histórico de resistência na região e peso político e social exercido em todo o Estado. É muito influente no município de Itapecuru e se articula a outros segmentos sociais na reivindicação pela reforma agrária e reconhecimento da posse de áreas tradicionais. É o caso do movimento de mulheres Quebradeiras de Coco.

O Maranhão no período Imperial foi o Estado que mais recebeu a mão-de-obra negra para trabalhar nas fazendas de algodão, arroz e em seguida na lavoura de cana-de-açúcar. O estabelecimento dessas comunidades negras como dos camponeses provenientes de outros estados como Ceará e Bahia em terras devolutas amplia o quadro já existente dos conflitos agrários, ao mesmo tempo em que, se particulariza por ser também uma luta pela preservação histórico – cultural.

Para Fiabani (2009) os quilombos maranhenses se fixavam nas áreas de mata, nas cabeceiras dos rios não ocupados por grandes fazendas. A presença dessas comunidades nos Vales do Mearim, Itapecuru, Turiaçu e Baixada Maranhense formou localidades denominadas de “terras de preto” e um campesinato com forte afro-descendência (ALMEIDA, 1989 apud FIABANI, 2009). Mas a mobilização motivada por conflitos agrários tem início na década de 70 e 80 com a identificação desses conflitos por militantes do movimento negro que posteriormente elaboram projetos com expressão política e apoio da SMDH e do Centro de Cultura Negra (CCN) para reivindicação de titulação de terras, o *Projeto Vida de Negro*. A realização de encontros para debater questões relativas ao negro a partir de 1986 possibilitou maior articulação estadual e interestadual e visibilidade ao movimento.

A parceria com órgãos governamentais como o ITERMA em 1996 culminou em experiências piloto como os “Projetos Especiais Quilombolas” em Santa Maria dos Pinheiros (Itapecuru-Mirim) e Jamary dos Pretos (Turiaçu). Outro caso é a implementação de programas de Combate à Pobreza (PCPR) como o executado no governo do “Novo Tempo 1996-2002” em comunidades negras rurais. No caso da comunidade considerada modelo a Filipa em Itapecuru-Mirim, Cantanhede (2005) chama atenção para o confronto existente entre a concepção teórico-conceitual, a concepção de *Pobreza e Desenvolvimento*, desses projetos e as especificidades das comunidades:

campo de lutas no qual as concepções presentes na comunidade entram em confronto com as perspectivas dos agentes que executam o projeto. Isso pode ser notado desde a definição do seria a Filipa enquanto comunidade singular, sua classificação como pobre; comunidade modelo; comunidade isolada e comunidade negra rural. (CANTANHEDE, 2005, p.139)

Além do CCN a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ) passa a representar oficialmente, a partir da data do ano de sua criação, em 1997, essas comunidades no âmbito da organização estadual discutindo as políticas públicas específicas:

A ACONERUQ tem por objetivo geral servir como fórum de representação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão. A direção da entidade é eleita entre os representantes das comunidades negras rurais presentes nas Assembléias Gerais, convocadas para esse fim. Esses representantes são indicados por suas comunidades e lideranças efetivas do movimento quilombola. A entidade realiza o processo de identificação e mapeamento das comunidades negras rurais maranhenses tem sido importante órgão de apoio a outras iniciativas em diversos estados e integra a CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades dos Quilombos (FIABANI, 2009, p. 13).

Em termos gerais os agricultores familiares enfrentam problemas comuns como é o caso da assistência técnica e das dificuldades quanto a obtenção da titulação das terras. Cantanhede (2005) analisando o PCPR, para comunidades quilombolas rurais em comunidades do município de Itapecuru-Mirim, ressaltou o descompasso existente entre a assistência técnica praticada por técnicos agrícolas com concepção “modernizadora” derivada, sobretudo da ideias propaladas pela “Revolução Verde” as quais colidem com as reais necessidades das comunidades.

Conforme já se ressaltou o histórico fundiário favoreceu tanto a concentração de terras na região como também justifica a organização dos movimentos sociais para reivindicação de ações de reordenamento fundiário. O elevado número de terras ocupadas e arrendadas, no Território Vale do Itapecuru, totaliza 79,57% dos estabelecimentos recenseados e mostra-se como a principal forma de acesso a terra pelo agricultor familiar (Tabela 4).

Tabela 4: Área dos estabelecimentos por condição legal das terras no Vale do Itapecuru - MA

	Número de estabelecimentos	%	Área dos Estabelecimentos	%
Terras Próprias	2.640	16,74	276.478	99,3
Terras Arrendadas	4.754	30,15	528	0,18
Terras em Parceria	580	3,67	152	0,05

Terras Ocupadas	7.792	49,42	1.147	0,41
Total	15.766	100	278.308	100

Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996.

No que concerne às ações de reforma agrária de acordo com dados do INCRA (2008) 5.423 famílias foram assentadas nos municípios entre 1996 e 2008. Parte desses projetos, ao todo 18 com 1.362 famílias e uma área de 34.642 hectares, pertence ao período de criação e desenvolvimento da política territorial, ou seja, entre 2003 e 2008 que, somados aos precedentes totalizam a quantidade de 62 projetos (Tabela 5).

Tabela 5: Concentração de Projeto de assentamento no "Território Rural Vale do Itapecuru" (1996-2008)

Municípios	PA	Famílias	Área (Ha)		
	Total	Total	Total	PA Médio	Lote Médio
Anajatuba	1	16	67,7	67,7	4,23
Cantanhede	7	269	4.209,42	601,34	15,64
Itapecuru Mirim	15	1.684	33.134,64	2208,97	19,67
Matões do Norte	3	283	5.959,81	1986,6	21,05
Miranda do Norte	4	216	2.434,67	608,66	11,27
Nina Rodrigues	6	794	21.497,72	3582,95	27,07
Pirapemas	7	780	17.809	2544,14	22,83
Presidente Vargas	5	296	4.782,47	956,49	16,15
Santa Rita	4	328	3.254,45	813,61	9,92
Vargem Grande	10	757	18.313,50	1831,35	24,19
Total	62	5.423	111.463,4	15.201,81	172,02

Fonte: elaborado a partir de dados do INCRA.

Correlacionando os dados (Tabela 5) com o levantamento do número de projetos criados pelo INCRA e ITERMA (Tabela 1)²⁶, principais atores da organização da estrutura fundiária regional, constata-se que o número de projetos criados representa 6,85% do total estadual. O total de famílias assentadas representa 4,01% do total estadual. As áreas desapropriadas para fins de reforma agrária representam 3,47% das terras desapropriadas no Estado e pouco mais de 1,19% das terras da mesorregião Norte²⁷.

²⁶ A porcentagem apresentada é baseada no **Relatório nº 0229: número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária 1996-2009**. São Luís. 2009. 35 p.

²⁷ De acordo com o Censo Agropecuário 1995/1996 a área dos estabelecimentos por condição legal das terras e do produtor a mesorregião norte apresenta os seguintes dados: Terras próprias: 960.249; Terras arrendadas: 20.911; Terras em parceria 7.977 e Terras ocupadas: 106.291.

É relevante ainda considerar o reordenamento fundiário através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)²⁸. Com exceção de três municípios: Miranda do Norte, Anajatuba e Pirapemas os demais aderiram ao programa. Ao todo 1.140 famílias adquiriram uma área de 20.725,75 hectares, (Tabela 6).

Tabela 6: Áreas do PCF no “Território Rural do Vale do Itapecuru” (2003-2007)

Município	Número de projetos	Número de famílias	Área Adquirida (ha)
Cantanhede	3	86	1.680,32
Itapecuru-Mirim	4	124	2.615
Matões do Norte	2	72	1.000
Nina Rodrigues	9	249	4.912,15
Santa Rita	5	189	3.002,45
Presidente Vargas	1	24	376,60
Vargem Grande	12	396	7.139,19
Total	36	1.140	20.725,71

Fonte: Elaborada a partir de dados da Superintendência do Núcleo de Programas Especiais (NEPE).

Acrescente-se ainda o reconhecimento de áreas remanescentes de quilombo que de acordo com dados da Fundação Cultural Palmares (2009) entre 2004 e 2008 registrou a titulação de 48 áreas nos municípios de Itapecuru-Mirim, Cantanhede, Anajatuba, Presidente Vargas, Vargem Grande e Santa Rita.

A estrutura fundiária concentrada nessa região, com predomínio das formas de ocupação e posse não deixou, portanto, de ser um dado histórico. Entretanto, cabe ressaltar algumas mudanças nas relações predominantes nessa região. A primeira diz respeito à relação do tipo patrão-cliente, a qual diferencia a luta pela terra em relação a outras regiões do estado. E a segunda as desapropriações ocorridas nos anos 90 que alteram lentamente o quadro fundiário local. Essas desapropriações e as recentes configurações da estrutura fundiária podem ser consideradas como resultantes do rompimento das relações de patronagem, em parte motivadas pelo aumento do preço do arrendamento da terra, como da maior

²⁸ O PCF faz parte do Programa Nacional de Reforma Agrária sendo apoiado pelo Banco Mundial. É executado em parceria com os governos estaduais. A aquisição das terras e da infra-estrutura básica pelos trabalhadores rurais é feita através de financiamento. Essa forma de acesso a terra é amplamente criticada pelos movimentos sociais por recorrer ao mercado para obter terras, tendo em vista que, nessa prática, se reforça a compra da terra em detrimento do mecanismo da desapropriação.

organização dos movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores rurais (CARNEIRO, 2004).

A agricultura familiar é a base econômica local. É praticada de modo tradicional com corte e queima, regionalmente conhecida como “roça no toco”. As principais culturas cultivadas são a mandioca, feijão, milho e arroz geralmente em consórcio com a criação de animais de pequeno porte. O extrativismo do coco babaçu é outra atividade de relevância socioeconômica e política nos municípios. A organização social de grupos de mulheres para acesso a este recurso garantiu o estabelecimento de canais de produção, beneficiamento e comercialização.

A mobilização de entidades locais como STTR, Escola Família Agrícola, Associações Comunitárias, Igreja Católica, Clubes de Mães entre outros tem reunido esforços e experiências para sistematizar conhecimentos sobre a realidade rural e agrícola dos trabalhadores rurais expondo-as nas discussões promovidas pelo colegiado territorial do Território do Vale do Itapecuru. Consta na matriz do Programa Territórios da Cidadania que, em 2008, 12 ministérios desenvolveram um total de 58 ações, Mutirão para documentação de trabalhadores rurais, Centro de referência especializado de assistência social e o Programa de aquisição de alimentos com um orçamento de 145.363.663 milhões de reais. Em 2009 nove ministérios atuaram com um orçamento de 136.173.798 milhões.

6 O VALE DO ITAPECURU – TERRITÓRIO RURAL EM DESENVOLVIMENTO?

O enfoque territorial rural se inscreve no discurso da cidadania, da valorização do paradigma do *desenvolvimento local* em que se incentiva o fortalecimento das organizações sociais, da cooperação, formação de novas institucionalidades com descentralização de decisões. Vislumbra-se dessa forma, uma nova concepção de desenvolvimento na qual os trabalhadores rurais são vistos como público promissor

capaz de alavancar uma nova dinâmica econômica com geração de renda, redução da pobreza e da fome e de impulsionar novas possibilidades de integração entre rural e urbano.

Assim, as políticas sociais postas em prática nos últimos anos, apesar das controvérsias de ordem econômica e teórica, também buscaram resgatar a credibilidade do Estado e sua relação com a sociedade civil. Um aspecto instigante observado por Marques (2004) em sua leitura sobre as políticas sociais do governo Lula foi que, na contramão do discurso sobre a importância da descentralização, o programa Bolsa Família, por exemplo, reuniu sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), ações de vários programas de diferentes ministérios.

No caso do Território do Vale do Itapecuru buscou-se saber: o que mudou na forma de execução das ações do governo? Em que condições e quais perspectivas concretas existem para a efetividade da política de desenvolvimento rural? Quais os alcances sociais e o olhar dos *beneficiários* com relação às atuais formas de planejamento? Esse conjunto de perguntas ajudaram a situar a reflexão quanto as propostas políticas de estabelecer um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil no que se refere a concepção, planejamento e gestão das políticas públicas.

Para isso, adotou-se como ponto de partida o PTDRS, documento que representa a nova concepção da política de desenvolvimento rural, além de simbolizar o processo participativo. Posteriormente, discutiu-se sobre a forma como as ações estão sendo executadas através do espaço democrático criado visando a compreensão do processo de planejamento e gestão dos projetos priorizados. Sublinha-se as especificidades do discurso desses atores, as dificuldades encontradas para o planejamento e a construção de consensos e soluções para os impasses encontrados. Por último, é exposta a visão do chamado *público beneficiário* acerca do espaço do colegiado e dos reais alcances sociais da política.

6.1 O PTDRS DO VALE DO ITAPECURU

Conforme já se fez referência o Plano Territorial do Vale do Itapecuru (PTDRS) começou a ser estruturado em 2003 a partir das ações da SDT, como

organização de fóruns, consórcios, projetos intermunicipais e ações, desde então, denominadas de “ações de desenvolvimento territorial”. A então recém criada SDT amadurecia estratégias para um novo tipo de intervenção no meio rural com o objetivo de transpor o modelo de execução de projetos da forma setorial para a abordagem territorial. Nesse período ocorreu a homologação do território (MELO, 2008). A elaboração do PTDRS está prevista na resolução nº 52 do CONDRAF:

Art. 1º Aprovar, em complementação à Resolução nº 48 do CONDRAF, as seguintes recomendações em relação às institucionalidades territoriais do desenvolvimento rural sustentável para que se constituam em espaços de gestão e controle social, com os objetivos de [...]:

V – propor mecanismos de formalização das relações entre os atores e as políticas públicas, com a adoção de Pacto Territorial de Desenvolvimento, como importante instrumento de articulação, diálogo e complementaridade entre as políticas que incidem sobre o território [...] (CONDRAF, 2005).

Diante das exigências formais o que se problematiza nesta seção é sobre a relevância desse instrumento para o direcionamento das ações denominadas de desenvolvimento territorial e de que forma o mesmo é incorporado pelos envolvidos no colegiado ou se sua existência apenas cumpre uma etapa formal da política, sem expressão para os grupos sociais deste território.

No que diz respeito a elaboração do plano constatou-se através da leitura desse documento que a mesma foi mediada pela Organização Não Governamental, *Planeja Consultoria e Assessoria em Desenvolvimento Sustentável*, com sede em São Luís-Ma e seguiu as diretrizes gerais de orientação da SDT que são: gestão social no Território; fortalecimento do capital social; dinamização das economias territoriais e articulação interinstitucional.

A metodologia empregada para criação desse território priorizou a realização de oficinas nas quais foram reunidos diversos atores locais para levantamento e atualização de dados socioeconômicos dos municípios. Entre as ações realizadas constam: atualização dos planos municipais de desenvolvimento sustentável, definição de estratégias territoriais e articulação com espaços externos.

Como objetivos foram estabelecidos a construção de ações estratégicas de forma participativa, dialógica e capacitadora com vistas à sustentabilidade territorial. Especificamente foram delineados a leitura da realidade territorial via diagnóstico participativo; definição das ações estratégicas materializadas nos Programas e Projetos específicos; construção e aplicação do modelo de Gestão do Plano;

possibilidade do exercício da troca de informações/opiniões entre os municípios do Território e relação entre a institucionalidade; consolidação do CIAT.

A organização das ações foi estruturada em programas que são subdivididos em projetos. Os quatro programas macro são: Programa de formação em desenvolvimento territorial, Programa de apoio e inserção sustentável da produção familiar no mercado, Programa de Fomento ao Cooperativismo de Economia Solidária e Familiar nos Territórios Rurais (COOPERSOI) e o PROINF.

Na estrutura do PTDRS consta como base referencial para execução das ações um diagnóstico da realidade econômica, social e política do território. A partir dela também se elaborou o que foi denominado de “*visão de futuro para o território*”. Distribuída em eixos, programas e projetos articula as cinco dimensões que compõem o processo de desenvolvimento: a econômica, a social, a ambiental e a político-institucional.

A priorização dos projetos deveria seguir as recomendações de documentos específicos da SDT (Quadro 6). Por fim, foram delineadas “ações de suporte à implementação do plano territorial”, através de assessoramento técnico, capacitação e crédito bancário.

Critérios priorizados	Levantamentos de informação
<p>Que gerem impacto na agregação de valor à produção, na geração de renda e ocupação produtiva, com sustentabilidade ambiental;</p> <p>Que favoreçam a infra-estrutura de apoio ao associativismo e cooperativismo em suas diferentes formas;</p> <p>Que permitam a participação e controle social dos colegiados e beneficiários;</p> <p>Que tenham assegurado o assessoramento técnico necessário para viabilizar as</p>	<p>Uma síntese dos principais entraves ao desenvolvimento territorial;</p> <p>Os eixos integradores ou aglutinadores ou prioritários indicados no Plano Territorial;</p> <p>Os programas e projetos dos governos federal/estadual/municipal e/ou de organizações não-governamentais (ONGs) que estão implantados ou programados e que se relacionam com as ações propostas;</p> <p>Projetos e atividades já apoiados e que</p>

<p>atividades planejadas;</p> <p>Que melhorem a estrutura de apoio aos Colegiados Territoriais;</p> <p>Que tenham complementariedade e integração com outras políticas e programas públicos de apoio à agricultura familiar;</p> <p>Projetos que sejam complementados com outras fontes de recursos;</p> <p>Atendam, além do público prioritário do MDA, grupos que tenham maior dificuldade de acesso as políticas públicas tais como: agricultores(as) do grupo B do PRONAF, jovens e mulheres;</p> <p>Atendam municípios com concentração de assentamentos da Reforma Agrária e de Agricultores Familiares;</p> <p>Projetos inovadores que aproveitem as potencialidades (econômicas, sociais, ambientais, culturais, históricas, de localização, dentre outras) dos territórios.</p>	<p>necessitam de complementação para o seu aproveitamento potencial, inclusive na perspectiva de ampliação dos benefícios para outros municípios;</p> <p>As ações de Infra-estrutura demandadas historicamente pelas organizações governamentais, ONGs e organizações dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária que podem responder à superação dos entraves ao desenvolvimento rural e;</p> <p>As atividades de capacitação necessárias à formação de atores locais na implantação e gestão dos empreendimentos econômicos e/ou sociais apoiados.</p>
--	--

Quadro 6: Orientações para elaboração de projetos territoriais
Fonte: BRASIL. MDA (2008)

Ainda de acordo com o documento é competência do colegiado através de sua Plenária:

indicar em reunião do colegiado e na ausência deste em um evento territorial, os projetos a serem apoiados apontando ordem de prioridade, observando as orientações e critérios contidos neste documento e outros que possam ser estabelecidos pela instância estadual (CEDRS) e Núcleo Diretivo; Registrar em ata as deliberações do plenário relativas ao processo de indicação de projetos prioritários e; Indicar os proponentes dos projetos prioritários (BRASIL, 2007).

Teoricamente essa atividade pode ser acompanhada pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para orientação com sugestões de outros critérios qualificadores dos projetos. Os documentos analisados sempre preconizam a participação de representantes de movimentos sociais e de assentados de reforma agrária e todo o acompanhamento teórico e prático das ações é mediado por empresas parceiras, ou seja, aquelas com trabalho reconhecido na região, e que selecionadas através de editais públicos.

No período da pesquisa, entre fevereiro de 2008 e dezembro de 2009, as empresas conveniadas eram: COODESU, SMDH e a COOSPAT. Cada uma delas

desenvolve um eixo de trabalho no território. A primeira trabalha com atividades de “Fortalecimento do colegiado e Dinamização econômica”. A segunda com “Formação e Cidadania”, que compreende ações formativas específicas e complementares (Cultura, Gênero, Educação Ambiental, Agroecologia, Comunidades Tradicionais, Educação no Campo). A COOSPAT trabalha com o “Acompanhamento e qualificação do PTDRS e com Assistência Técnica”.

Cabe a essas empresas e ao colegiado o desenvolvimento de atividades de capacitação quanto aos aspectos conceituais pertinentes à política, assessoria técnica em atividades de mobilização em eventos como seminários e feiras e a mediação no planejamento e elaboração de projetos.

No que se refere aos recursos conveniados para execução das atividades optou-se por realizar um levantamento dos investimentos já realizados no âmbito de todos os ministérios atuantes no território entre 2004 e 2008 (Tabela 7). Embora o foco da pesquisa sejam apenas os investimentos do MDA, o detalhamento teve o intuito de reunir informações gerais acerca dos investimentos já aplicados desde o início da formação dos Territórios Rurais, pois estes são considerados a base do Programa Territórios da Cidadania. Não se trata ainda de fazer avaliação e monitoramento da aplicação dos recursos, mas de procurar saber se seu uso atende as reivindicações dos trabalhadores rurais ou se é previamente direcionado.

A ênfase dada aqui para os anos de 2008 e 2009 se justifica pela mudança e concentração das ações dos ministérios no Programa Territórios da Cidadania que obteve ampla repercussão e trouxe de forma mais detalhada, através de portal eletrônico, a participação e o andamento das atividades de cada ministério. Assim, conforme previsão de recursos para 2008 deveria ser aplicado um valor de 145.363.663,86 milhões distribuídos em 58 ações. Em 2009 esse valor foi de 141.164.775,95 milhões para execução de 71 ações. O volume de recursos conveniados entre as prefeituras e ministérios de 2004 a 2008 é demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7: Investimentos dos Ministérios no “Território Rural do Vale do Itapecuru” (2004 a 2008)²⁹.

Município	MS	MDA	Ministério Cidades	MEC	Minist. Turismo	Minist. Esporte
-----------	----	-----	--------------------	-----	-----------------	-----------------

²⁹ Registram-se ainda os investimentos dos seguintes ministérios no município de Itapecuru-Mirim: Ministério da Justiça, 24.340,00; Ministério do Trabalho e Emprego, 92.520,00 e da Integração Nacional, 232.800,00 e ainda do MAPA, 141.375 em Anajatuba e de 97.500 e Santa Rita.

Anajatuba	1.551.600,00	259.945,00	1.559.180	0	195.000,00	0
Cantanhede	854.386,50	442.802,00	112.309,00	164.082,00	635.000,00	190.000,00
Itapecuru-Mirim	8.523.904,76	3.566.728,00	7.211.657,50	1.062.834,03	1.921.250,00	295.000,00
Matões do Norte	912.500,00	470.120,00	447.894,00	0	487.500,00	0,00
Miranda do Norte	221.842,32	87.300,00	507.619,00	125.428,00	0,00	200.000,00
Nina Rodrigues	1.283.999,43	138.555,00	763.674,00	51.685,43	0,00	0,00
Pirapemas	1.295.000	0,00	2.787.749,00	903.685,07	487.500,00	447.500,00
Presidente Vargas	819.000	0,00	390.572,14	39.299,00	0,00	0,00
Santa Rita	560.400	441.413,16	0,00	405.761,40	0,00	487.500,00
Vargem Grande	1.709.315,00	207.855,00	618.039,64	172.971,06	460.000,00	0,00
Total	17.731.948,01	5.614.718,16	14.398.694	2.925.745,99	4.186.250,00	1.620.000

Fonte: PORTAL da Transparência. (2004-2008)

Os maiores investidores são os ministérios da Saúde, das Cidades e o MDA. O município de Itapecuru-Mirim concentra grande parte dos investimentos, precisamente 49,08% do valor total dos recursos aplicados no território. O alto valor aplicado pelo Ministério da Saúde inclui recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/2008)³⁰ em convênios para abastecimento de água e melhorias sanitárias. Com o Ministério das Cidades foram 17 convênios direcionados para melhoria de infraestrutura urbana e habitação de interesse social. Em relação aos do MDA esse valor é de: 6,35%. Alguns municípios apresentam valores baixos ou mesmo negativos em relação aos investimentos do MDA, se comparados aos do município de Itapecuru, caso de Presidente Vargas e Pirapemas, devido à inadimplência dessas prefeituras. No que concerne a soma dos recursos do Ministério da Educação (MEC), atribui-se o valor apresentado ao fato de que algumas políticas são definidas no plano estadual.

No PTDRS as ações para desenvolvimento e dinamização do território concentram os seguintes eixos: Apoio às atividades produtivas, Cidadania e acesso a direitos e Infra-estrutura. Os projetos em execução se enquadram no eixo da Pecuária, de Infra-estrutura e acesso à Produção e Comercialização, e são os de maior repercussão na paisagem local.

³⁰ Apenas Cantanhede e Miranda do Norte não apresentaram recursos do PAC/2008 durante o período analisado.

Município	Objeto do convênio	Início/ Fim da vigência	Valor liberado %	Situação obra
Anajatuba	Casa do mel	16/12/2004 28/2/2005	100%	Paralisada
Anajatuba	Construção de agroindústria de beneficiamento de mandioca aquisição equipamentos e insumos	17/12/2007 31/12/2009	0	Não iniciada
Cantanhede	Abatedouro para caprino, melhoramento genético e elaboração de PDRTS Apoio caprinovinocultura e educação no campo	22/12/2003 31/12/2008	100%	Concluída
Itapecuru Mirim	Apoio a profissionalização de jovens rurais e ações de sustentabilidade ambiental e de diversificação de culturas	24/12/2007 31/1/2010	0	Não iniciada
Itapecuru Mirim	Construção de centro de comercialização e de equipamentos computador e periféricos.	20/12/2004 26/02/2010	78,95%	Paralisada
Matões do Norte	Construção de fábrica de gelo e aquisição de equipamentos	16/11/2006 30/10/2007	72,96%	Atrasada
Miranda do Norte	Apoio a assistência técnica com aquisição de equipamentos	13/12/2005 31/1/2010	100%	Concluída
Nina Rodrigues	Aquisição de duas motocicletas e um computador	13/12/2005	53,07%	Paralisada
Nina Rodrigues	Apoio inclusão digital e beneficiamento produção extrativista	28/12/2005 31/12/2009	100%	Concluída
Santa Rita	Construção de unidade de comercialização com equipamentos e aquisição de computadores e impressora	29/8/2006 31/1/2010	14,58%	Paralisada
Vargem Grande	Apoio inclusão digital e Beneficiamento produção extrativista	26/12/2007 31/12/2009	0%	Não iniciada

Quadro 7: Projetos priorizados pelo Plano/convênios entre Prefeituras e MDA (2004 a 2008). Situação até 2009.

Fonte: Elaborado a partir de dados do portal da transparência (dados coletados em 07/10/2009), CEF e informações do CODETER.

Embora algumas obras sejam registradas como concluídas, com seus valores totais repassados, conforme consta nas planilhas do Portal da Transparência, as visitas de campo permitiram perceber que a maioria delas estavam paralisadas ou com obras atrasadas.

No que se refere aos projetos estruturantes da organização produtiva e comercialização um membro do colegiado quando indagado sobre os critérios de escolha dos projetos declarou:

é assim, se todos [referindo-se aos municípios do Território] tem caprino, tem mandioca, a questão do mel em Anajatuba, a pedagogia da alternância, então isso foi colocado como projeto. A questão da apicultura não é uma realidade dos dez municípios, mas como a pessoa de Anajatuba estava

presente nas discussões então se colocou no projeto, mas não é todo mundo que sabe discutir apicultura não (Informação verbal).³¹

Apesar da possibilidade de priorização e do acesso aos recursos financeiros mostrar-se como uma etapa mais próxima do *público beneficiário* percebeu-se que a dimensão do planejamento e o amadurecimento de propostas de abordagem territorial constituíam os principais entraves, este agravado ainda pelo fato dessas decisões ocorrem em plenárias compostas por representantes de entidades com alta mobilidade dentro do colegiado. Ocorre também que as paralisações e atrasos devido às restrições técnicas nos projetos em andamento dificultam a gestão e acompanhamento por parte desse espaço. É o caso da casa do mel, no município de Anajatuba e do abatedouro para caprinos em Cantanhede. Estas obras apesar de terem valores totais repassados não funcionam devido a problemas técnicos. Uma justificativa concedida por representantes do MDA nas reuniões para o problema descrito foi a falta de técnicos especializados na elaboração de projetos.



Fotografia 1: Casa do mel em Anajatuba
Foto de Jacira Silva (2010)



Fotografia 2 – Placa de identificação
Foto de Jacira Silva (2010)

³¹ Informação verbal colhida junto a representante do núcleo diretivo, Narlene Belfort, em 23 de julho de 2009.



Fotografia 3: Equipamentos da casa do mel
Foto de Jacira Silva (2010)



Fotografia 4: Abatedouro em Cantanhede
Foto de Jacira Silva (2010)

Ainda no que se refere aos objetos conveniados, conforme relato de alguns membros, alguns equipamentos recebidos estão em processo de depreciação ou não estão servindo a suas funções pré-estabelecidas, caso de alguns veículos.

Um dos objetos conveniados que atende o Território é a fábrica de gelo no município de Matões do Norte, que funciona regularmente sendo gerida pela colônia de pescadores desse município em parceria com a prefeitura local que colabora através da contratação de assistência técnica para manutenção da fábrica³².



Fotografia 5: Fábrica de gelo em Matões do Norte
Foto de Jacira Silva (2010)



Fotografia 6: Festival do coco babaçu
Foto de Jacira Silva (2010)

³² Informação verbal fornecida pelo operador dessa fábrica de gelo, Antônio Carlos.

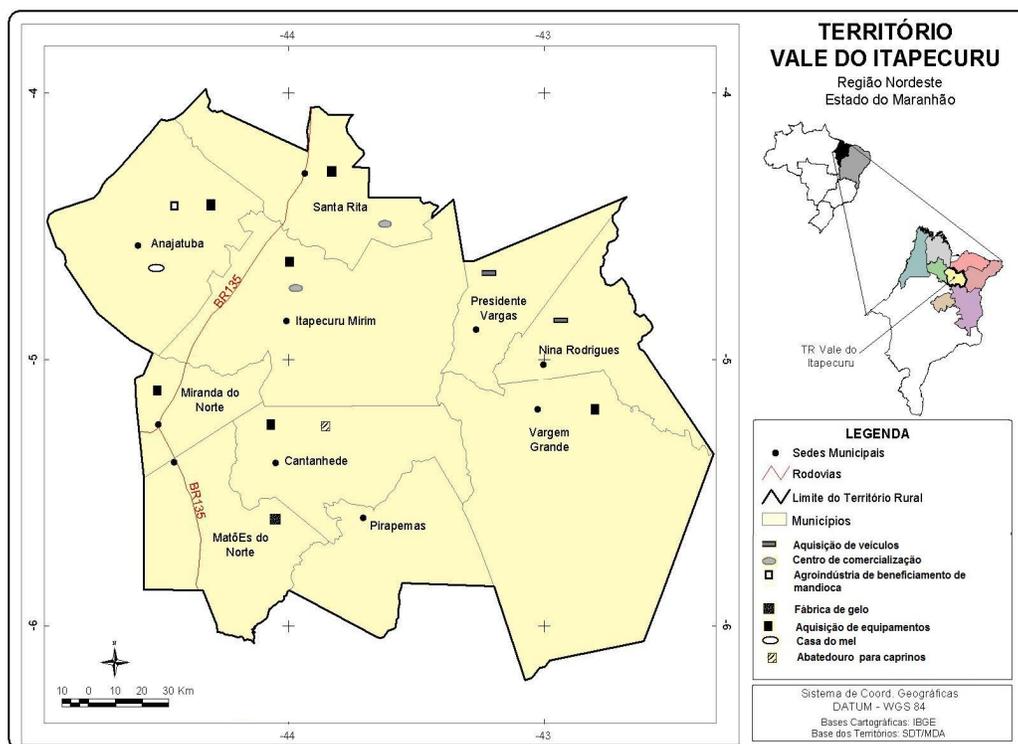


Fotografia 7: Festival do coco babaçu
Foto de Jacira Silva (2010)



Fotografia 8: Maquinário para coco babaçu
Foto de Jacira Silva (2010)

A fábrica foi inaugurada dia 10 de novembro de 2008 com capacidade de produção de 100 barras diárias de gelo e também atende aos seguintes povoados pesqueiros: Palmeiral, Laje do Curral, Boqueirão e Muquila. Outra ação de grande repercussão foi a aquisição de equipamentos para beneficiamento do coco babaçu pela associação das quebradeiras de coco. O grupo de mulheres busca formar a Cooperativa do Vale do Itapecuru. A espacialização das obras em execução no Território é mostrada no mapa abaixo:



Mapa 2: Espacialização das obras do Território Rural do Vale do Itapecuru-MA
Fonte: Adaptado de BRASIL. MDA (2005).

Os problemas técnicos das obras são um dos motivos geradores de tensões nas reuniões do colegiado, pois muitos projetos são reprovados tecnicamente e desaprovados pelo CEDRS e, quando aprovados, se impõem as dificuldades do processo de gestão tanto pelo colegiado quanto pelas cooperativas e associações.

No que tange ao acesso à terra, o PTDRS estabeleceu a desapropriação, compra ou regularização. Observou-se que tem grande representatividade a aquisição de terras através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PCF), por intermédio da Superintendência do NEPE, no total 36 projetos adquiriram 20.725,71 hectares de terra beneficiando 1.140 famílias entre os anos de 2003 e 2007³³.

Quando comparado aos projetos presididos pelo INCRA, nesse mesmo período, a criação de 18 projetos para 1.362 famílias adquiriu 34.642 hectares. O tamanho dos lotes médios do PCF, de 17,68 ha por família enquanto que os do INCRA estão na média de 27,39. Por outro lado, chama-se atenção para o fato de

³³ Conforme se demonstrou na Tabela 6, p. 87.

que a compra da terra, foi a forma encontrada por parte dos agricultores familiares para obtenção de lotes de terra.

No que tange à expressividade do PTDRS percebeu-se o baixo grau de interação, da maioria dos participantes, com esse documento enquanto instrumento de conhecimento da totalidade do Território e suas articulações externas. Muitos não dispõem do documento para conhecimento e consulta. A principal dificuldade apontada foi a disponibilização em meio digital e mesmo o desconhecimento do documento por parte de alguns integrantes. Dessa forma, as contribuições nas discussões se restringem massivamente a problemas vivenciados de forma localizada, com baixa relação com os problemas vivenciados em outros municípios.

Outro ponto problematizado pela FETAEMA foi o baixo enfoque ambiental desse documento e a não discussão da questão agrária de forma satisfatória. A questão da assistência técnica foi considerada um dos principais entraves e ponto de conflito entre agricultores, poder público e técnicos agrícolas. Diante disso, a Federação decidiu trabalhar na construção de uma rede de ATER³⁴ que priorize os assentados (as), jovens e mulheres trabalhadoras rurais. Essa ação visa ainda incentivar atividades agrícolas e não-agrícolas orientadas pelos princípios da agroecologia.

Pode-se dizer, portanto que o PTDRS consolidou-se enquanto etapa exigida pelo formato da política, por ter construído a “visão de futuro” para os dez municípios e por ter sido discutido de forma compartilhada. Contudo, posteriormente a sua estruturação percebeu-se a baixa expressividade, divulgação e apropriação por grande parte dos envolvidos no colegiado, uma vez que estas não recorrem a esse instrumento para sistematizar sua participação ou mesmo o processo de planejamento das atividades.

Após quatro anos desde a elaboração do plano e a mudança para a matriz do Programa Territórios da Cidadania esse documento está sendo *qualificado*. A qualificação foi definida como uma revisão e atualização do PTDRS. Esta etapa se justifica, conforme observação da articuladora estadual, “porque o plano era muito frágil, era praticamente um plano agrícola, por isso houve a necessidade de envolver

³⁴ Conforme declaração de um participante da reunião do CODETER, realizada no dia 01 de fev. de 2010, a prestação de serviço de assistência técnica, quando existente, não dialoga com as ações desenvolvidas pelas prefeituras e sindicatos locais gerando um desencontro de informações entre técnicos e agricultores familiares.

todos os setores dentro do território. Os outros ministérios já existiam, mas eram timidamente trabalhados (Informação verbal)”³⁵.

Entre os objetivos estão avaliação e adequação dos projetos e maior integração entre as ações dos ministérios tendo como principal instrumento o espaço do colegiado. Considerando que este documento é a base e o símbolo da nova proposta de desenvolvimento rural questionou-se sobre quais mudanças e alcances poderiam ser apontados, bem como, qual o olhar dos beneficiários, agricultores familiares e assentados de reforma agrária sobre as ações já encaminhadas.

6.2 AÇÕES GOVERNAMENTAIS – MUDANÇAS?

Na visão de Kahwage e Hurtienne (2007) as instituições podem tanto facilitar novas posturas em relação aos processos econômicos e tecnológicos como podem manter uma ordem já existente. O acompanhamento das normas instituídas, bem como a criação de novas regras e mudanças nas relações entre instituição e sociedade está vinculado a capacidade de pressão da organização social por novas normatividades. Nesse quadro se inscreve o acesso a participação social em espaços formais de discussão criados a partir da redemocratização do país.

Com base nessa reflexão as entidades representantes dos trabalhadores rurais, através do espaço do colegiado, reconhecem que a criação da SDT em 2003 e dos mecanismos para incorporar a participação social constitui a principal mudança em termos do relacionamento entre sindicatos, associações de trabalhadores rurais e poder público.

A estruturação do colegiado e a construção do PTDRS foram reconhecidas como mudanças de maior projeção quanto a política de desenvolvimento rural. Tomando como referência a reflexão de Avritzer (2008) sobre a infra-estrutura da participação social no país e os desenhos que essa pode assumir, percebeu-se que esse espaço é uma tentativa de combinar a “partilha” de poder entre atores estatais e os agentes da sociedade civil simultaneamente. As reuniões também são abertas

³⁵ Explicação concedida em reunião do colegiado territorial em 11 de mar. 2010 no município de Itapecuru-Mirim.

ao público, mas o direito ao voto é exclusivo daqueles oficialmente eleitos pelo colegiado.

O CIAT, espaço criado para debate e de composição paritária, passou em sua trajetória por uma ampliação quanto ao número de representantes, inicialmente a maioria dos participantes eram as Secretarias Municipais de Agricultura e, da sociedade civil, os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Com a ampliação³⁶, devido a mudança para o Programa Territórios da Cidadania, os órgãos públicos constantes na lista oficialmente divulgada como novos integrantes do colegiado são as Secretarias municipais de agricultura e meio ambiente, os estaduais, CEDRS, Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), Secretaria Estadual de Agricultura (SEAGRO) e os federais INCRA, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A sociedade civil é representada pela escola Família Agrícola, STTR, ACONERUQ .

Municípios	Entidades representantes dos agricultores familiares	Representantes do Poder Público	Demais entidades
Anajatuba	STTR	Secretaria Municipal de Agricultura	Pastoral da criança
Cantanhede	STTR, Escola família agrícola, COOPERVITA	Secretaria Municipal de Agricultura	–
Itapecuru Mirim	STTR, ACONERUQ	Câmara de Vereadores	Matriz Africana
Matões do Norte	STTR, Associação das quebradeiras de coco, Colônia de pescadores	Secretaria Municipal de Agricultura	–
Miranda do Norte	STTR, Associação de assentamento de reforma agrária	Secretaria Municipal de Agricultura	Igreja evangélica
Nina Rodrigues	STTR	Secretaria Municipal de Agricultura	Associação dos Idosos de Nina Rodrigues
Pirapemas	STTR, Cooperativa Terra e Vida, Associação de trabalhadores Rurais (crédito fundiário)	Secretaria Municipal de Agricultura	–
Presidente Vargas	STTR	Secretaria Municipal de Agricultura	Igreja Católica
Santa Rita	STTR	Não representado	Grupo de mulheres
Vargem Grande	STTR, SINTRAF	Não representado	Fórum da Juventude

Quadro 8: Composição do CODETER do T.R do Vale do Itapecuru em 2008

Fonte: Elaborado pela autora em 2009 com base nos dados no PTDRS do Vale do Itapecuru e CODETER.

³⁶ Esses órgãos (Secretarias Estaduais e Instituto Federal e algumas entidades) não constam no quadro abaixo devido à indefinição quanto aos seus representantes legais no CODETER.

Embora a proposta tenha sido formalizada desde 2003 o Colegiado passou a atuar como espaço de debate e gestão das ações em 2005 com assessoria da SDT. Conforme exposição da articuladora estadual, a prioridade das decisões considerou projetos já apoiados pelo PROINF em situação de atraso ou com outras pendências, uma forma de dar continuidade às ações em andamento.

No que se refere à organização interna do colegiado sua formalização, com regimento interno, ocorreu em fevereiro de 2010, quatro anos após o início das atividades. O documento dispõe sobre a constituição, atribuições e competências e ainda altera a denominação desse espaço de conselho para Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) entendido como espaço de discussão permanente. Essa etapa foi mediada por uma das empresas parceiras atuantes no Vale do Itapecuru, a COODESU.

A formalização representou maior organização no sentido de registro das reuniões e atividades desenvolvidas através da elaboração de atas das reuniões. Apesar de alguns membros já terem experiências em outros fóruns de discussão esse procedimento não era regular. Dessa forma, se ressalta que o controle sobre a frequência das entidades participantes, bem como, das pautas das reuniões e do andamento das atividades não eram realizados pelos membros do colegiado para formação de um banco de dados independente daqueles das empresas parceiras.

Essa situação certamente contribuiu para a fragilização do vínculo entre os membros do colegiado que não mantinham participação constante nas reuniões. Além disso, as instabilidades políticas a nível estadual também causaram alterações no quadro de funcionários e cumprimento de prazos na entrega de projetos o que incorreu, por exemplo, em perda de recursos financeiros para manter a prestação de serviços pelas empresas parceiras e contribuiu para o esvaziamento do espaço do colegiado territorial. Com isso, em 2007 sem recursos para custear deslocamento, alimentação e hospedagem dos participantes da sociedade civil, o colegiado teve suas atividades interrompidas, uma vez que este não se encontra ainda num “grau de auto- organização para se manter”³⁷.

Para tentar alavancar a participação das entidades inscritas, bem como, promover a divulgação da existência dessa instância de debate, o núcleo diretivo do CODETER passou a promover nas câmaras municipais dos 10 municípios reuniões

³⁷ Informação baseada em entrevista com a articuladora estadual em 06 de fevereiro de 2010.

com as entidades locais e poder público para apresentação da política de desenvolvimento rural do Território Rural do Vale do Itapecuru. Embora essa ação juntamente com o processo de ampliação tenha oportunizado maior participação da comunidade, significou maiores custos para realização das reuniões e dificuldades em reunir um grupo maior de participantes e de continuar o debate.

No que tange a esse aspecto do processo participativo Schneider (2004) analisando outro arranjo semelhante, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, identificou que esses obstáculos provavelmente são comuns a esses tipos de arranjos, além dessa situação citou: o conhecimento de termos técnicos, custos de participação, conhecimento sobre o funcionamento da máquina administrativa que impedem a paridade efetiva e o não reconhecimento por parte de determinados movimentos sociais que seriam importantes para o fortalecimento do debate. Marques (2004) acrescenta que, mesmo a igualdade quantitativa, garantida por decreto, não se traduz em participação efetiva. Portanto, tem-se um quadro de desigualdade que não se resume ao número de representantes de cada parte.

Esse contexto de descontinuidades no CODETER criou a necessidade permanente de exposição da base conceitual da política pública e a indefinição constante sobre os reais participantes da plenária do colegiado. A respeito do permanente resgate conceitual nas reuniões do colegiado duas observações devem ser feitas. A primeira com relação às dificuldades do que de fato é a abordagem territorial e como esta pode responder às necessidades da comunidade e, a outra, com relação ao baixo conhecimento da política, de sua projeção local. A fala de um dos participantes ratificou a observação:

[...] o que passar daqui pra lá pra eu sei, mas o que trazer de lá pra cá eu tenho dúvida. Eu não tenho o que discutir aqui não, por isso fico só ouvindo, é tanta coisa que precisa! Se eu soubesse tinha trazido sobre a educação. Eu to com essa dificuldade e sinceramente não sei como resolver (Trecho da fala de um participante da reunião do CIAT em 23 de julho de 2009).

Com relação ao conhecimento da existência da política outro membro destacou:

olha eu vejo assim que existe uma dificuldade muito grande da comunidade, da organização da sociedade civil ter um conhecimento maior da importância que é a CIAT, o CIAT né? Agora é colegiado. Qual é a importância dele nesse trabalho de desenvolvimento do território porque o que a gente percebe aqui, ainda pouco você falou [referindo-se a mediadora do debate]

de democracia realmente aqui é um espaço aberto né?, democrático [...] porém nós temos menos de um terço do total de membros do colegiado, não tem poder público. Isso quebra o processo porque acabamos discutindo coisas aqui por segmentos que não estão representados aqui no colegiado (Trecho da fala de um participante da reunião do CIAT em 23 de julho de 2009).

Diante desse quadro as reuniões assumem caráter repetitivo dado a necessidade contínua de resgate dos termos conceituais. Uma menor mobilidade de representantes foi observada na composição do núcleo diretivo. Composto por presidentes de sindicato, vereador e secretários de agricultura que mantêm uma presença assídua se comparada aos demais. É este grupo que, de acordo com o regimento interno, tem a obrigação maior quanto ao acompanhamento das atividades, obras e da divulgação das atividades. A esse contexto cumpre ressaltar que a falta de um articulador territorial, conforme o recomendado pelas orientações da SDT incorreu em acúmulo de funções para os membros desse núcleo. Entre as principais dificuldades trazidas por essa situação foi citado o acompanhamento da tramitação de documentos na capital do Estado, São Luís.

Quando esse mesmo núcleo foi interrogado sobre oportunidades de capacitação a maioria afirmou ter tido contato com a oferta deste tipo de curso. Acrescente-se a isso a participação em outros conselhos, experiências na administração pública e em entidades da sociedade civil.

Outro aspecto relevante é a concepção da política no plano federal e as reais condições de concretização nas esferas sub-nacionais. Observou-se que o condicionamento de acesso aos projetos a adimplência das prefeituras pesa substancialmente na participação dos segmentos sociais nos espaços democráticos. Se por um lado, o governo federal ao propor um processo participativo busca maior fiscalização dos recursos públicos pelos cidadãos e a descentralização das decisões, a situação de inadimplência de algumas prefeituras locais e a própria estrutura de funcionamento do colegiado em questão dificultam ações nesse sentido. A esse respeito Abramovay (2001, p.131) observou que:

Além disso, para a administração federal, possuir um conjunto de indicadores objetivos funciona como uma barreira para reduzir a pressão dos representantes políticos locais sobre a transferência de fundos públicos. Por mais que se procure dotar a atribuição de recursos aos municípios de um caráter objetivo e de uma administração burocrática profissionalizada, é permanente a tentação de se fazer das verbas federais um instrumento de acumulação política que, estimula o clientelismo. Neste sentido, critérios

estatísticos objetivos contribuem ao menos para atenuar esta característica ligada aos processos de transferência de recursos para os municípios. Além disso, é no plano municipal que os cidadãos têm as melhores oportunidades de controle sobre a vida pública, tanto em função do reconhecimento existente nos pequenos municípios, quanto da existência das instâncias representativas do prefeito e da Câmara dos vereadores. A vida dos pequenos municípios caracteriza-se por uma espécie de transparência social que poderia, em tese, favorecer a ação coletiva.

Com isso, se percebeu que a existência de mais de uma prefeitura com entraves administrativos pesa significativamente em termos de participação, planejamento e gestão das ações previstas, pois limita as possibilidades de cooperação. Compromete também a tentativa de constituição de uma abordagem territorial do desenvolvimento e a construção de estratégias comuns para enfrentamento das dificuldades diagnosticadas pelo plano, já que os representantes desses municípios tinham suas ações limitadas por conta da inadimplência das prefeituras. Esse foi o caso das prefeituras de Cantanhede, Pirapemas, Matões do Norte e Vargem Grande que tiveram suas contas desaprovadas no tribunal de Contas Estadual e, por conseguinte, não puderam acessar recursos federais.

Assim, o objetivo maior do espaço do colegiado, a aproximação entre sociedade civil e governo, foi comprometido em função do afastamento desses representantes, tendo em vista as limitações administrativas já citadas. Na visão de Bandeira (1999) em análise sobre outros arranjos semelhantes, essa situação fragiliza a sustentação política e a credibilidade do processo, além de debilitar a experiência e impedir sua consolidação. Avritzer (2008) evidencia que não é a reprodução do desenho institucional independente do contexto que garante o êxito do processo participativo, mas a maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

Portanto, o planejamento das ações a serem executadas ainda que discutidas de forma participativa depende diretamente do empenho político dos representantes do poder público municipal, o distanciamento destes limita a capacidade desse espaço. Desta forma, cabe a ressalva de Buarque (2002) ao considerar que desenvolvimento local não se restringe a aspectos puramente econômicos, mas a construção de novas institucionalidades que possam influenciar efetivamente na estrutura de poder local.

6.3 A LEITURA DOS *BENEFICIÁRIOS* ACERCA DO TERRITÓRIO RURAL DO VALE DO ITAPECURU

Apesar das dificuldades já ressaltadas com relação aos aspectos conceituais da política, a implementação do colegiado é vista pelo público envolvido como um instrumento potencial de aproximação entre poder público e sociedade civil e de decisão e priorização dos investimentos e recursos. Apesar da existência de outros conselhos, caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, a dinâmica de funcionamento do colegiado trouxe elementos novos ao cenário participativo já existente.

Especificamente dois pontos podem ser ressaltados: a perspectiva territorial que, em termos teóricos, pressiona para a construção de um planejamento compartilhado pelos diferentes atores e a participação diferenciada dos municípios, o que tem gerado duas visões distintas acerca da mesma política de desenvolvimento territorial rural.

Além disso, os aspectos referentes aos conflitos e tensões gerados a partir das dificuldades quanto à mobilização e integração entre atores da sociedade civil e da esfera estadual, a comunicação precária entre os dez municípios e as dificuldades quanto à gestão das atividades e projetos em andamento compõem o leque de situações enfatizadas de forma recorrente nas reuniões.

Contudo, no que diz respeito a avaliação da dinâmica do colegiado, a maioria dos participantes das entidades anteriores à ampliação do colegiado e o poder público consideraram o envolvimento nesse primeiro momento como satisfatório. Um dos representantes do MDA ressaltou: “consideramos o discurso aqui como bem qualificado e avançado, talvez tenha sido a expectativa pelo “novo”, em conhecer a proposta, tenha atraído o público”. Mas, com o andamento das atividades e o conhecimento relativo a implementação das ações e das condições de acesso aos projetos, caso da exigência de adimplência das prefeituras, fez com que o colegiado perdesse fôlego devido ao afastamento de alguns representantes. Com relação a esse aspecto um sindicalista de um dos municípios inadimplentes esclareceu que:

porque o conselho do CIAT era trinta pessoas, aí depois criaram outro conselho pra butar mais gente, são sessenta pessoas agora. Então só que parece depois disso ficou pior, invés de ajudar o grupo fez foi atrapalhar mais porque muita gente não comparece nas reuniões do CIAT. Aí nós

tamos com essa dificuldade. *Aí nós faz os projetos, falamos com o MDA pra fazer por fora da prefeitura, mas nós não consegue, tem que passar por lá, nós faz um grande trabalho, um esforço, mas tem um abismo entre a Prefeitura, Comunidade e o MDA né?*(Informação verbal, grifo nosso)³⁸.

Dessa forma, existe um pequeno grupo participante assíduo às reuniões, na maioria, representantes de sindicatos, que tem a missão de cumprir a agenda de reuniões que envolvem diferentes assuntos e o núcleo diretivo.

Quando interrogados sobre a carga de reuniões foi ressaltado que a mesma é alta, a proximidade entre os encontros compete com o próprio amadurecimento das discussões com as comunidades e entre os grupos envolvidos. O cancelamento ou adiamento dos encontros e discussões também foi apontado como fator de afastamento. Desse ponto, se acrescenta ainda que a comunicação entre as empresas parceiras, não ocorre de forma sistemática o que compromete a organização de uma agenda que favoreça a regularidade e o envolvimento maior da participação das representações.

Conforme observou Steinbrenner et al. (2007) o processo participativo se inter-relaciona e depende das características de elementos como: comunicação, a informação e aprendizagem. Isso constitui o que os autores chamaram de *ciclo de desenvolvimento*. É a capacidade de articular esses elementos que qualifica o processo participativo permitindo aprendizagem e maior conscientização no processo de tomada de decisões.

No que concerne a participação diferenciada dos municípios dois pontos foram ressaltados. O primeiro refere-se, ao pequeno número de municípios que integram o território, 10 ao todo. Contudo, a proximidade geográfica que, em tese, facilitaria a mobilidade e a comunicação entre os integrantes do colegiado, bem como, o custeio dos deslocamentos da sociedade civil com recursos deste espaço não garante uma participação satisfatória.

Em seguida, sublinha-se à participação e a centralização de ações no município de Itapecuru-Mirim³⁹. A disponibilidade de maior infra-estrutura com espaço para realização das reuniões, a proximidade com a capital do Estado, são facilitadores para o deslocamento das empresas parceiras que tem suas sedes em

³⁸ Entrevista concedida por Domingos J. Reis, presidente de associação de assentamento Riacho do Mel e membro do sindicato do município de Vargem Grande, em 26 de novembro de 2009

³⁹ É nesse município que possivelmente será instalada a sede física do colegiado, proposta que discutida durante todo o ano de 2008 pelos membros desse espaço.

São Luís. Além desses fatores, acredita-se que a articulação e participação de entidades da sociedade civil desse município como: sindicatos, associação de quebradeiras de coco e associação das comunidades negras rurais quilombolas, têm maior capacidade de diálogo para apresentar suas propostas. Esse quadro explica o maior envolvimento do público local e justifica o maior número de projetos apresentados por esse município entre o período de 2003 e janeiro de 2009, ao todo foram nove, seis a mais que os outros municípios⁴⁰.

O acompanhamento dos projetos e a prestação de serviço de assistência técnica foram os pontos considerados mais críticos por parte dos trabalhadores rurais. Os aspectos citados foram: dificuldades para o acompanhamento administrativo do andamento dos projetos, acesso e gestão dos bens adquiridos, caso de veículos e computadores e dificuldades quanto a elaboração de projetos e cumprimentos de prazos. Conforme revelado na fala de um membro de sindicato local:

cada município elabora projeto e bota na pauta. Esse projeto das motos e computadores fica uma disputa pra quem vai usar e a gente não sabe onde tá, já falaram que tem um técnico da secretaria de agricultura que usa né? (Informação verbal)⁴¹

Com relação à assistência técnica a crítica dos agricultores aponta para o desconhecimento por parte dos técnicos agrícolas sobre as prioridades do colegiado:

o técnico não discute com a gente dentro assentamento, ele não quer saber se a gente tem um plano de desenvolvimento territorial, eles não passam a discutir a realidade do município, da comunidade. Por exemplo, nós discutimos a questão do bode, vamos ver se no PRONAF A a gente prioriza a caprinocultura, não. Ah.! Vamos botar bovino porque tem uma área aí, bota pasto, pronto!. (Informação verbal concedida por trabalhadora rural do Território do Vale do Itapecuru em 26 de nov. de 2009).

Há ainda o fato das empresas parceiras, por sua centralização em São Luís, representarem uma limitação a tomada de informações específicas, assim os debates acabam se limitando ao tempo das reuniões que também devem atender a outros temas. A grande maioria dos participantes soube informar apenas que alguns

⁴⁰ Informação baseada nos dados do Portal da Transparência referentes aos objetos conveniados entre MDA e o município de Itapecuru-Mirim.

⁴¹ Trecho da entrevista concedida por Domingos J. Reis, presidente de associação de assentamento Riacho do Mel, do município de Vargem Grande, em 26 de novembro de 2009.

procedimentos administrativos são realizados pela Caixa Econômica Federal, mas consideram o deslocamento até a capital para acompanhamento dos projetos como um custo a mais, sendo assim, tem como única fonte de informação aquelas repassadas pelo núcleo dirigente e pela empresa parceira.

Outro ponto reconhecido e de consenso entre os participantes é o nível insatisfatório de organização e articulação entre as associações e grupos existentes no território. Em Santa Rita, onde foi perdido um projeto de agroindústria, um representante de associação de assentamento comentou: “talvez nós não estamos organizados pra discutir esse tipo de política, é muito novo, você não tem muito domínio. Existe muita proposta técnica, fica difícil pra acompanhar” (Informação verbal concedida por João Batista (STTR Santa Rita) em outubro de 2009).

Cabe lembrar que esse é um dos pontos discutidos pelo movimento sindical em suas ações nesses municípios. O objetivo segundo um dos mediadores da FETAEMA é “organizar os trabalhadores para que os projetos cheguem até ele, o sindicato não disputa projeto com o governo”. Convém enfatizar ainda que se desenha nesse espaço um momento de avaliação da política, através da qualificação dos planos, da indicação de articulador territorial, da formalização do regimento interno. Esses elementos são vistos como possibilidades de novos direcionamentos na condução das atividades desse espaço.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As respostas encontradas para os questionamentos sobre o que mudou na forma de execução da política rural e a respeito do funcionamento efetivo do colegiado permitiram traçar algumas características acerca da “nova” proposta de política de desenvolvimento para o meio rural brasileiro, com ênfase no Território Rural do Vale do Itapecuru.

A primeira refere-se à existência de duas visões acerca dessa política no mesmo território. Uma que avalia positivamente a proposta governamental de formação dos Territórios Rurais com vistas ao desenvolvimento rural. E outra mais crítica que destaca a participação controlada da comunidade, a dependência direta em relação às Prefeituras para encaminhamento dos projetos e, ainda, não considera o Programa “inovador” e “participativo” como apontado nos discursos oficiais.

A primeira pertence aos representantes dos municípios (Cantanhede, Itapecuru-Mirim e Miranda do Norte) que conseguiram planejar e aprovar maior número de projetos de infra-estrutura. Esses têm ainda uma participação diferenciada, com maior assiduidade tanto em eventos internos como externos ao colegiado. Percebeu-se que essa situação possibilitou um discurso diferenciado dentro do colegiado através de uma fala comum “nós do território do Vale do Itapecuru” usado de forma recorrente nas reuniões por esses membros. Além da efetiva participação já mencionada, o fato de muitas reuniões ocorrerem em Itapecuru-Mirim, por conta de sua localização geográfica estratégica em relação aos demais municípios e por sua melhor infra-estrutura, permitiu maior contato desses membros com as ações ocorridas nesse espaço.

Por outro lado, há reconhecimento dos entraves ao processo de gestão dos projetos e bens adquiridos pelo próprio colegiado. Assim, predominam na pauta das reuniões questões relativas aos projetos com pendências técnicas, que estão paralisados ou que foram concluídos e não desempenham suas funções previamente estabelecidas. É o caso do abatedouro para caprinos, dos caminhões e da casa do mel. Essa problemática pode ser mencionada como demonstrativo do descompasso inicial sobre a proposta territorial e seu entendimento por parte tanto das empresas parceiras quanto do próprio colegiado, pois conforme ressaltado nas

reuniões muitos desses projetos não foram planejados para atender ao território, mas as necessidades dos municípios, ao local. Como tentativa de minimizar essa problemática, no caso dos bens, carros e caminhões adquiridos, o colegiado trabalha na construção de um regimento interno para uso dos mesmos.

A segunda visão teve como consequência direta o afastamento de alguns municípios do espaço do colegiado. Considerando que os projetos são implementados via prefeitura, a inadimplência de algumas delas foi mencionada como o principal fator motivador para o distanciamento desses membros e, por conseguinte, colaborou para o quadro de baixíssima participação no espaço em questão. Também teve peso a imagem negativa causada pelos projetos com pendências técnicas, os paralisados e os conflitos causados quanto a administração dos bens já adquiridos.

A segunda característica diz respeito à predominância do discurso entre os agricultores familiares quanto a necessidade de melhoria na prestação de assistência técnica. Pode-se dizer, com base nas entrevistas, que essa reivindicação chega a se sobrepor a questão da infra-estrutura. Trata-se de um discurso bastante presente e com grande expressividade no colegiado devido a representação dos agricultores familiares ser feita essencialmente pelos sindicatos. Entretanto, os resultados ainda são considerados insatisfatórios porque esse serviço continua limitado precariamente a poucos assentamentos da região.

Diante dessa problemática a FETAEMA em parceria com a SDT iniciou uma série de oficinas, seminários, palestras entre outros na tentativa de diagnosticar a prestação desse serviço no território e formar uma rede de assistência técnica. Contudo, trata-se de uma ação considerada recente a respeito da qual não se pode adiantar resultados.

No que tange a forma como as ações estão sendo executadas pode-se dizer que não existe articulação entre as políticas públicas, tal como prevê o discurso oficial construído desde a criação da SDT. Com efeito, foi possível perceber essa problemática em várias dimensões.

- a) Entre os municípios pela ausência de participação efetiva por parte de alguns de seus representantes, tanto dos representantes do governo municipal quanto dos representantes da própria sociedade civil;
- b) Entre os membros do colegiado pela alta mobilidade e dificuldades quanto ao entendimento da abordagem territorial;

- c) Entre as esferas governamentais, municipal e estadual, pela ausência de participação sistemática. É o caso das Secretarias de Educação e Meio Ambiente, por exemplo, que apesar de constarem como membros do colegiado permanecem com representação indefinida, o que compromete a totalidade da implementação das ações;
- d) Entre as empresas parceiras isso se repete através do baixo nível de diálogo entre elas. Existe o cumprimento dos planos de trabalho de forma independente para apresentação de resultados conforme exigência dos editais governamentais.

Diante do exposto, convém reconhecer que o colegiado é um espaço no qual há um debate controlado pelo Estado e que a execução de projetos com vistas ao desenvolvimento rural está atrelada a participação e a adimplência das Prefeituras locais. Dessa forma, as empresas parceiras, formalmente contratadas para mediar as reuniões, têm conseguido poucos avanços e uma integração frágil entre os municípios do Território, além de, cumprirem com dificuldades, o calendário de reuniões, a realização de feiras e eventos junto ao *público beneficiário*.

A formação do Território do Vale do Itapecuru é um recorte essencialmente político para implementação de ações governamentais, no qual se sobressaem as ações da esfera federal, legitimadas através do plano de desenvolvimento territorial e da formação do colegiado. Em termos de contexto histórico, se inscreve num debate mais amplo em que o Estado, desde o período da redemocratização, busca diante das constantes pressões exercidas pelos movimentos sociais incorporar a sociedade civil organizada através de mecanismos formalmente constituídos ao processo de planejamento e gestão das políticas públicas.

Contudo, essa democratização esbarra nas próprias condições impostas à participação das entidades sociais. Almeida (2001) ao refletir sobre os desafios face às políticas governamentais assevera que as formas de participação são previamente definidas pelo Estado, ou seja, é uma participação controlada.

Pode-se dizer, portanto, que, no sentido de integração das políticas, são muitos os entraves existentes a concretização de uma abordagem territorial do desenvolvimento. E que, com base nesse primeiro momento, aponta-se a continuidade da execução setorial das ações governamentais, uma vez que, no espaço do colegiado se discute, com todos os entraves já expostos, o programa de

apenas um ministério, o MDA e que se sobrepõe a abordagem territorial a visão local, municipal.

Assim, a atual discussão acerca da reforma agrária preserva em termos da criação de aparatos institucionais o formato de políticas anteriores. A partir desses instrumentos busca-se operacionalizar todo o recorte conceitual e prático que cerca esse debate. Ou seja, busca-se atualmente conciliar também esse tema com a questão ambiental, de segurança alimentar, da cidadania e participação social.

A formação do recorte político tal como o do Território do Vale do Itapecuru demonstra através tanto da execução das ações quanto do próprio funcionamento do colegiado, que a implementação de determinadas políticas, no caso a política federal, acaba se sobrepondo àquelas definidas em plano estadual ou mesmo não dialogando com essas últimas. Em virtude deste contexto depreende-se que a perspectiva do desenvolvimento territorial se concretiza apenas como recorte político para implementação de políticas públicas.

Acredita-se que a construção da abordagem territorial depende diretamente da valorização da agricultura familiar, do atendimento das reivindicações das entidades representantes dos trabalhadores rurais, de reivindicações históricas, como a assistência técnica contínua e de parcerias que não constam no âmbito do colegiado, ou que se dão de forma frágil, caso das universidades e órgãos governamentais ligados a ciência e tecnologia. Há ainda, a necessidade de se observar que esta não deve se sobrepor às discussões de grande interesse social para o meio rural, caso da reforma agrária e a priorização das especificidades de cada segmento, caso das comunidades negras rurais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. Reforma Agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. Porto Alegre. v. 28 n. 1,2, 3 , 29, jan./dez, 1998 ; jan./ago. 1999.

_____. Conselhos além dos limites. **Estud. av.**, v.15, n.43, 2001. p. 121-140 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2009.

_____. et. al. **Projeto**: as forças sociais dos novos territórios: o caso da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. São Paulo: FEA;USP,2005. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=115>>. Acesso em: 2 jan. 2009.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Transformações econômicas e sociais no campo maranhense**: autonomia e mobilização política dos camponeses no Maranhão. São Luís, CPT, 1981. p 18 (Relatório de pesquisa, v. 5).

_____. **Conflito e Poder**: os conflitos agrários na Amazônia segundo os movimentos camponeses, as instituições religiosas e o Estado (1969 – 1989). [S. l.; s.n.],1989. (Coleção Amazônia).

_____. Distinguir e mobilizar: duplo desafio face às políticas governamentais. **Revista Tipiti**, São Luís, n. 1, p. 5-7, 2001.

ANDRADE, Manoel Correia de. **Ensaio sobre a realidade maranhense**. São Luís: IPES, 1984.

_____. **A terra e o homem no nordeste**. São Paulo. Brasiliense, 1980.

ANDRADE, Maristela de Paula. **Maranhão**: anti-reforma agrária, devastação e concentração fundiária. In: SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA E DEMOCRACIA: a perspectiva das sociedades civis. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=94>.. Acesso em: 2 mar.2009.

ARAÚJO, Rosane Brito; CASTRO, Edna. Belém dos conselhos: arranjos democráticos e tensões na formulação e gestão de políticas municipais. In: CASTRO, Edna (Org.). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA;UFPA, 2007.

ASSELIM, Victor, **Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás**. Petrópolis, Vozes; CPT, 1982.

AURORA. Amélia Brito de Miranda. **De arrendatários a proprietários: a sociabilidade no assentamento Brejo de São Félix**. 2007. 204 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 dez. 2009.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: IPEA, 1999. p. 5-84. (Texto para discussão, n.630).

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 3 set. 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Orientações para projetos territoriais**. Disponível em: www.mda.gov.br.

_____. _____. **Orientações para projetos territoriais**. Disponível em: <www.mda.gov.br>.

_____. Resolução nº 48 de 16 de setembro de 2004. Propõe Diretrizes e Atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável – CDRS, nos diferentes níveis de atuação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 set. 2004. Seção 1 página 113. Disponível em: < www.mda.gov.br >. Acesso em: ago. 2009.

_____. Resolução nº 52 de 16 de fevereiro de 2005. Aprova recomendações do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável para as institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de fev. 2005, Seção 1 páginas 44 e 45. Disponível em: < www.mda.gov.br >. Acesso em: ago. 2009.

_____. Decreto nº38 de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>> . Acesso em: ago.2009.

BUARQUE, Sérgio. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio Garamond. 2002. p.15-94.

CANEDO, Eneida Vieira da Silva Ostria de. **Organização do espaço agrário maranhense até os anos 80**: a distribuição da terra e atividades agrícolas. São Luís: Norte-Sul, 1993.

CANTANHEDE, José Domingos Silva. **Pobreza e desenvolvimento**: o PCPR nas *Comunidades Quilombolas*. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2005.

CARDOSO, F.H; FALETO, E. **Dependência e desenvolvimento América Latina**. Análise integrada do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar,1979.

CARNEIRO, Marcelo Sampaio et al.; **A reforma da miséria e a miséria da reforma: notas sobre assentamentos e ações chamadas de reforma agrária no Maranhão**. Revista de políticas públicas. São Luís, v.2, n.2, p.101-133 jul./jun.1998.

_____. Da “Reforma agrária dos partidários” à “Reforma agrária coletiva”: luta pela terra e declínio das relações de patronagem no Maranhão recente. **Caderno Pós Ciências Sociais**. São Luís, v. 1, n. 2, p. 93-117, ago./dez. 2004.

_____. Dois tempos na história recente da agricultura familiar no Maranhão. **Jornal Pequeno**. São Luís, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2007/7/27/Pagina60895.htm>>. Acesso em: 8 set. 2008.

_____. O desemprego e a migração de trabalhadores dos cocais. **Jornal Pequeno**. São Luís, 18 de jul. de 2008. Disponível em: <<http://www.jornalpequeno.com.br/2008/7/18/Pagina82827.htm>>. Acesso em: 8 set. 2008.

_____. (Coord.) A expansão e os impactos da soja no Maranhão. In: SCHLSINGER, Sérgio; NUNES, SÉRGIO P.; CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão**: duas faces do cultivo da soja no Brasil. Rio de Janeiro: FASE, 2008. 148 p.

CARVALHO, Abdias Villar de. A Igreja Católica e a questão agrária. In: PAIVA, Vanilda (Org.). **Igreja e questão agrária**. São Paulo: Loyola, 1985. p. 68-103.

CASTRO, Edna; PINTON, Florence (Org.). **Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre o desenvolvimento e meio ambiente**. Belém: CEJUP: UFPA;NAEA. 1997.

_____. Estado e políticas públicas na amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, M.C.; CASTRO, E.; MATHIS, A. (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia**. Belém: CESUP, 2001.

_____. Quilombolas de Bujaru. Identidade, território e experiência social. **Relatório de pesquisa**. Belém, NAEA, UFPA, 2004.

_____. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos do NAEA**. Belém. v. 8, p. 5-39. dez. 2005. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

CHAGAS, Maria A. de.; SOUSA, Antônia V. de Brito. Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; SILVA, Miguel Henrique Pereira ((Org.). **O Maranhão em rota de colisão: experiências camponesas versus políticas governamentais**. São Luís: CPT, 1998. (Coleção Pe. Claudio Bergamaschi, v. 1). p. 227-230.

CLAVAL, Paul. **O Território na transição da pós-modernidade**. Niterói: UFF, 2000.

CONCEIÇÃO, Manoel da. **Essa terra é nossa: depoimento sobre a vida e a luta de camponeses no Estado do Maranhão**. Petrópolis: Vozes, 1980. 216 p.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo – Brasil 2006**. Goiânia, v. 32. n. 187, abr. 2007.

_____.Setor de documentação. Disponível em: <<http://www.cptnac.com.br/>>. Acesso em: 19 nov. de 2008.

_____.Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/>>. Acesso em: 21 maio 2009.

DANTAS, José; TEIXEIRA, Faustino. Ponto de vista sobre o movimento sindical dos trabalhadores rurais no Estado do Maranhão. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (Org.); SILVA, Miguel Henrique Pereira. **O Maranhão em rota de colisão: experiências camponesas versus políticas governamentais**. São Luís: CPT, 1998. (Coleção Pe. Claudio Bergamaschi, v. 1). p. 235-238.

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

FIABANI, Adelmir. Os quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra. **Estudos históricos**. CDHRP. n. 2, ago. 2009. Disponível em: <snh2007.anpuh.org/resources/content/.../Adelmir%20Fiabani.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2009.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quilombos**. Disponível em:<<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 23 out. 2009.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 9-48.

GRAZIANO, José da Silva. Velhos e Novos mitos do rural brasileiro. **Revista Estudos Avançados** – Dossiê desenvolvimento Rural, vol.15, n.43, set./dez. 2001.

_____. “O PNAREX, aquele que parece o PNRA, mas não é”. **Reforma Agrária**, v 15, n. 3, p. 13-21 ago./dez. 1985.

GRÖSS, Martins. As experiências feitas na diocese de Balsas. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; SILVA, Miguel Henrique Pereira (Org.). **O Maranhão em rota de colisão: experiências versus políticas governamentais**. São Luís: CPT, 1998. (Coleção Pe. Claudio Bergamaschi, v. 1). p. 181-190.

GUIMARÃES, Aberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra: 1968.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p.35-80; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório nº 0228: tipos de projetos criados e o número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária 1996-2009**. São Luís. 2009. 35 p.

_____. **Relatório nº 0229**: número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária 1996-2009. São Luís. 2009. 35p.

JARA, Carlos. **Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 1996. p. 9-40. (Cadernos Debates, 11)

KAHWAGE, Cláudia; HURTIENNE, Thomas. Clientelismo, corrupção e assistencialismo: reflexos nas instituições, (des) organismos e (des) governança do município de Igarapé-Açu. In: CASTRO, Edna (Org.). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA;UFPA, 2007.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth-Petrópolis, RJ: vozes, 2001.

LEITE, Sérgio. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1998, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: MEPF;NEAD, 1998. 18 p. Disponível em:<<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=27>>. Acesso em: 25 jul.2004.

LUNA, Regina Celi Miranda Reis. **A terra era liberta**: um estudo da luta de posseiros no Vale do Pindaré. São Luís: UFMA, 1984. 148 p. (Série Questão Agrária, 1)

MANTEGA, Guido. A. **Economia política brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 21-63.

MARANHÃO e território do Vale do Itapecuru. **Mapa de localização**. São Luis: UEMA; Laboratório de Geoprocessamento, 2005.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. **A questão agrária e os desafios do governo Lula**. Agrária nº 01. 2004. p. 37-54. Disponível em: <<http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/1/marques.pdf>> . Acesso em: 20 abr. 2009.

MELO, Raimundo Índio do Brasil Bandeira de. **Relação gestão pública e sociedade civil**: a experiência da CIAT do território rural do vale do Itapecuru. São Luís, 2008.(Monografia de graduação).

MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária**: o impossível diálogo. São Paulo: EDUSP, 2004.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 1981.

_____. A igreja face à política agrária do Estado. In: PAIVA, Vanilda (Org.). **Igreja e questão Agrária**. São Paulo: Edições Loyola, 1985. p. 110-128.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente. Planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris,1989. p. 24 - 40.
MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma agrária no Brasil**: história e atualidade da luta pela terra. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

_____. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA;UFRRJ; UNRISD, 2002.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **A dinâmica da agricultura maranhense no período 1970 a 1995**. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, Natal, 1998.

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

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso: em 04 jan. 2009.

_____. O projeto piloto cédula da terra. Comentários sobre as condições sociais e político institucionais de seu desenvolvimento recente. Porto Alegre, ago. 1998. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=90>>. Acesso em: 04 de jan. 2009.

NEVES, Delma Pessanha. Reforma Agrária: idealizações, irrealizações e plausibilidades. **Reforma agrária**. v. 25, n.01, p. 185-203, 1995.

PAIVA, Vanilda. A Igreja moderna no Brasil. In: PAIVA, Vanilda (Org.). **Igreja e questão Agrária**. São Paulo. Edições Loyola, 1985. p. 52-67.

POLICARPO JÚNIOR; KRAUSE, Sofia. Por dentro do cofre do MST. **Revista Veja**. Ed.2128, 2 de set. de 2009.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/ConveniosListaMunicipios.asp?UF=MA&Estado=MARANHAO&CodOrgao=&Orgao=undefined&TipoConsulta=0&PeriodP=>>>. Acesso em: 28 jan. 2009.
PRADO JÚNIOR. Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo. Brasiliense, 1979.

PLANO territorial de desenvolvimento rural sustentável. Disponível em: www.territoriosdacidadania.com.br. Acesso em: 20 de jan. de 2008.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Terceira Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996. cap. 4 e 6. Tradução de: Luiz A. Monjardim.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Por que o silêncio sobre a reforma agrária?. **Associação Brasileira de Reforma Agrária**. 27 set. 2008. Disponível em: <www.reformaagraria.com.br>. Acesso em: 21 jan.2009.

ORTEGA, Antônio César. Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: limites e potencialidades dos Consórcios de Segurança Alimentar e desenvolvimento Local. In: X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD sobre la Reforma do Estado e da Administração pública, Santiago, Chile, 2005. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.p. 18-21.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo, 1993. (Série Geografia política, v. 29).

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio Técnico-Científico Informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. Cap.3.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____; BECKER, Bertha. et. al. **Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SAQUET, Marco Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. 1ªed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAUER, Sérgio. A proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil. **Proposta**, dez./fev., nº 107, ano 30, 2001. Disponível em: <www.reformaagraria.org.br. 2001>. Acesso em: 30 de nov.2008.

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

SILVA, José de Ribamar Sá. **Segurança alimentar, produção agrícola familiar e assentamento de reforma agrária no Maranhão**. 2006. 217 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006. Cap.4.

_____. **Terra Bela: mais um assentamento de trabalhadores rurais no Maranhão**. Campina Grande, 1987. 229 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Campina Grande, UFPB, 1987. p. 96-113.

SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio (org.). **Políticas Públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas**. Sociologias, jun. 2004, n.11, p.88-125.

SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Inventário das Leis, Decretos e Regulamentos de Terras do Maranhão – 1850/1996**. Belém: Supercores, 1998. 578 p.

SOUSA, Maria Gorete de. **A formação política da juventude do MST: uma experiência em construção**. São Luís, 2000. 105p.

STEINBRENNER, Rosane et al. Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento. In: CASTRO, Edna (Org.). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DO NÚCLEO DE PROGRAMAS ESPECIAIS. **Relação dos processos SAT's no período de 01/01/2002 a 29/09/2009**. São Luís. 2009. 26p.

TERRITORIOS DA CIDADANIA. Disponível em: <www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL DO MARANHÃO. Contas irregulares 2008. São Luís, 2009. Disponível em: <<http://www.tce.ma.gov.br/site/>>. Acesso em: 08 de dez. de 2009.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento rural: o Brasil precisa de um projeto. CONTAG, 1998. 55 p. (Texto para discussão n. 1). Disponível em: <<http://www.nead.org.br/?acao=artigo&titulo=Leituras+++Textos+para+discussão>>. Acesso em: 15 set. de 2008.

_____. A face territorial do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27.1999, Belém, **Anais...**, v. II, p. 1301-1318, 1999.

_____. ; ABRAMOVAY, Ricardo. **Novas Instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do programa de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). Brasília, DF: IPEA, 1999. 51 p. (Texto para discussão nº 641). Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=90>>. Acesso em: 4 de jan. 2009.

_____. **A face territorial do desenvolvimento: natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estud. av.**, São Paulo, v. 15, n. 43, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142001000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 4 jan. 2009.

_____. et al. "O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento." Brasília, DF: Convênio FIPE; IICA ; MDA, CNDRS; NEAD); 2001. 106 p. (Texto para Discussão. n. 1).

APÊNDICES

APÊNDICE A – Fotos das obras priorizadas pelo CODETER tiradas pela autora nos municípios de Anajatuba, Cantanhede, Itapecuru-Mirim e Matões do Norte.



Equipamentos da casa do mel.



Equipamentos da casa do mel.



Equipamento da casa do mel



Equipamento da casa do mel



Fábrica de gelo em Matões do Norte.



Abatedouro para caprinos em Cantanhede.

ANEXOS

ANEXO A – Ata de criação da Comissão de implantação de ações territoriais (CIAT)

DA FORMAÇÃO DA COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO
DAS AÇÕES DO TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU (CIAT), REALIZADA NO DIA 14 DE JULHO DE 2004.

Aos quatorze dias do mês de julho do ano de 2004, representantes da sociedade civil e do poder público dos municípios que compõe o Território do Vale do Itapecuru (*Itapecuru Mirim, Miranda do Norte, Matões do Norte, Cantanhede, Pirapemas, Anajatuba, Santa Rita, Vargem Grande, Nina Rodrigues e Presidente Vargas*), representantes da ong PLANEJA e a Consultora em Desenvolvimento Territorial da SDT, reuniram-se na sede do STTR (Sindicado dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais) do município de Santa Rita, para formarem a CIAT- Comissão de Implantação das ações Territoriais, de acordo com o encaminhamento da Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual, Metodológico e Articulação das Ações Territoriais do Território Vale do Itapecuru, realizada nos dias 05 e 06 de julho no município de Itapecuru Mirim. As Instituições Participantes e seus Representantes: **Município de Itapecuru Mirim**, Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Itapecuru Mirim (Terezinha Nogueira Fonseca), Câmara Municipal (Índio do Brasil B. de Melo); **Município de Santa Rita**, Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santa Rita (João Batista Pereira), Igreja Católica (Raimundo Farias de M. Colares e Cleber Marques Mendes Filho), Secretaria Municipal de Agricultura (Raimundo João Andrade Filho Segundo); **Município de Miranda do Norte** (Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Miranda do Norte (Marinalva de Jesus Sousa), Secretaria de Agricultura (Luis Carlos Ribeiro Sampaio), Igreja Católica (Erasmus Carlos Serra); **Município de Vargem Grande**, Associação Vila Ribeiro (Antonia Lima dos Santos Leite-Toinha); **Município de Nina Rodrigues**, Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nina Rodrigues (Sebastião Soares), Associação de Pequenos Trabalhadores Rurais (Domingos Ferreira); **Município de Anajatuba**, Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Anajatuba (Clementino Marinho Lisboa), Prefeitura Municipal de Anajatuba (Maria Inês Dutra Mendes e Valdemir Rocha Viana), Associação de Pequenos Produtores (Sebastião Costa Figueiredo); **Município de Pirapemas**, Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Pirapemas (Sebastião Ferreira Povoas Filho); **Município de Cantanhede**, Prefeitura Municipal de Cantanhede (Paulo Henrique S. Coelho), Cooperativa Terra e Vida (Cleres Marques Xavier de Mesquita) e Escola Família Agrícola/ Assoc. Educacional Comunitária (Sebastião B. Brandão Rego); **Município de Matões do Norte**, Prefeitura Municipal (Marinete Silva Freitas), Casa da Agricultura Familiar (Luiz Bezerra Filho), Igreja Evangélica (Antonio Jadson Quaresma da Cruz); **Município de Presidente Vargas** (Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (Elias Mendonça Rodrigues), Secretaria Municipal de Agricultura (Marcos José Gonçalves Araújo), Igreja Católica (Ivete Pereira Mendes); outras entidades PLANEJA (Vera Lúcia Costa da Silva, Rita de Cássia Leão dos Santos e Gileaide Silva Costa; COOSPAT (Neuzivlan Ribeiro Pinto e SDT (Mary Alba Figueiredo). A reunião foi iniciada por

Mary Alba Figueiredo, consultora da SDT, quando explicou que a mesma tinha por objetivo formar a comissão da CIAT, pois não foi possível fazê-la durante a Oficina Territorial anterior (dia 05 e 06/07/04), visto que não estavam representantes de todos os municípios, sendo necessário um segundo momento. Continuando a sua explanação ressaltou que a Comissão será composta pelo poder público e sociedade civil, e terá 30 assentos, sendo que cada município terá um representante do Poder Público e dois da Sociedade Civil organizada, assim como os presentes ficaram de trazer para esta reunião os representantes que irão ocupar os assentos homologados pelos CMDRS, conforme deliberação da Oficina anterior, além de ressaltar as características e estrutura da CIAT como seus núcleos, ND (Núcleo diretivo) e NT(Núcleo técnico), que foram: **CIAT (COMISSÃO DE INSTALAÇÃO DAS AÇÕES TERRITORIAIS)** -incentivar o compartilhamento de responsabilidades entre os atores sociais do Território, a formação de parcerias e a atuação solidária visando a coesão social e territorial; fazer a articulação entre as demandas sociais, constituídas em uma agenda de prioridades territoriais e as ofertas de políticas públicas; implantar nas ações das CIAT mecanismos de monitoramento e avaliação das ações , de forma a efetivar um processo de revisão e de aperfeiçoamento das ações; **NÚCLEO DIRETIVO** - manter as articulações e parcerias necessárias para o desenvolvimento do território, conduzir e coordenar o processo de execução das ações planejadas (metas), avaliação, monitoramento e aperfeiçoamento do PTDRS(CIAT) e Mobilização dos atores locais;

NÚCLEO TÉCNICO - Apoio técnico ao Plano, assessorar a elaboração dos projetos específicos, acompanhar o tramite dos projetos, avaliação e monitoramento e aperfeiçoamento do PTDRS(CIAT) e será monitorado pela CIAT, consultor(a) territorial e Núcleo Diretivo. Dando continuidade à reunião a moderadora Sra. Vera Lúcia, iniciou o levantamento das instituições e /ou entidades presentes por municípios e seus devidos representantes e indicados para formar a comissão da CIAT. **Portanto a CIAT terá a composição:** **Santa Rita:** Poder Público (Raimundo João Andrade Filho Segundo-Secretaria Municipal de Agricultura), Sociedade Civil Organizada (João Batista Pereira do STTR e Raimundo Farias – Igrejas); **Cantanhede:** Poder Público (Amélio Francisco Gehlem–), Sociedade Civil Organizada (Noel Leopoldo Filho–STTR e Sebastião Rego – EFA); **Matões do Norte:** Poder Público (Luis Bezerra Filho–), Sociedade Civil Organizada (Miriam Lisboa Barbosa – STTR e Antônio Jadson quaresma da Cruz) – Igrejas); **Anajatuba:** Poder Público(Valdemir Rocha Viana–), sociedade Civil Organizada(Clementino Marinho Lisboa– STTR e Sebastião Costa Figueiredo– Associação dos Moradores do Povoado Perimirim); **Miranda:** Poder Público (Luis Carlos Ribeiro Sampaio -Secretaria municipal de Agricultura), Sociedade Civil Organizada (Marinalva de Jesus Sousa– STTR e Erasmu Carlos Serra– Igrejas); **Pirapemas:** Poder Público (XX), Sociedade Civil Organizada (Sebastião Ferreira Povoas Filho – STTR); **Itapecuru Mirim:** Poder Público (Índio do Brasil B. de Melo), Sociedade Civil Organizada (Justo Evangelista Conceição– ACONERUQ e Terezinha Nogueira Fanseca– STTR); **Nina Rodrigues:** Poder Público (Moisés do Nascimento- Prefeitura), Sociedade Civil Organizada (Sebastião Soares – STTR e Domingos Ferreira – Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Palmares) ; **Presidente Vargas,** Poder Público (Marcos José Gonçalves Araújo), Sociedade Civil Organizada (Ivete Pereira Mendes– Igreja Católica e Elias Mendonça Rodrigues- STTR); **Vargem Grande:** Poder público (Adrio Monroe Gonçalves – Séc de Agricultura), Sociedade Civil Organizada (José Ribamar de Sousa– STTR e Antonia Lima dos Santos Leite– Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Vila Ribeiro. A CIAT foi formada sem

problemas com exceção do município de Pirapemas que apresentou apenas um representante para compor a comissão. Feito isso a moderadora iniciou as negociações para formar o núcleo diretivo e pediu que a plenária apresentasse sugestões: **Ivete, de Presidente Vargas**, propôs que fosse um representante por município. **Luis, de Miranda do Norte**, sugeriu 02 representantes por município, 01 titular e 01 suplente, quando um não pudesse comparecer a reunião o outro compareceria. **Raimundo João, de Santa Rita**, deu como sugestão que o ND fosse formado por núcleo, ou seja, um representante para cada dois municípios próximos, e disse não ver problemas em um grupo pequeno, o importante é que funcione, é preciso acreditar. **Batista, de Santa Rita**, sugeriu que o ND respeitasse o percentual de poder público e organizações da sociedade civil. **Paulo, de Cantanhede**, rebateu alegando que a proposta do Sr. Raimundo João incluía muitas pessoas, de acordo com o seu ponto de vista a função do ND seria de animador do processo em seguida conclamou que todos deveriam ter o sentimento de pertencimento ao território, por fim deu como sugestão que fosse duas pessoas no máximo três a compor o ND, pois mais do que isso teriam gastos desnecessários e não teriam a quem cobrar; **Raimundo João, de Santa Rita** defendeu que deveriam ser cinco pessoas a compor o ND, pois cinco pensam melhor. **Ivete, de Presidente Vargas** apoiou a proposta do Sr. Raimundo João e pediu para retirar a sua proposta, a plenária não aceitou a retirada da proposta, que acabou indo para votação. **Mary Alba**, Consultora Territorial sugeriu que fosse mantido o percentual de 01 representante do poder público e 02 da sociedade civil. As propostas foram colocadas em votação saindo vencedora com 14 votos à proposta de composição do ND com apenas três pessoas, sendo uma representando o poder público e duas representando a sociedade civil. A moderadora sugeriu que os representantes da CIAT se auto-indicasse para compor o ND. **Raimundo João, de Santa Rita**, propôs que a CIAT escolhesse os representantes do ND e indicou o nome do Sr. Índio. O Sr. Luis concordou e perguntou a CIAT se esta aceitava o nome do Sr. Índio do Brasil B. de Melo, para representar o assento no núcleo diretivo do Poder Público. Todos concordaram. **Luis, de Miranda do Norte**, quanto à escolha dos representantes da sociedade civil, solicitou que fossem pessoas que tivessem um bom conhecimento do assunto e que estivessem acompanhados todas as discussões. O Sr. Noel representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cantanhede foi indicado para compor o ND. Este por sua vez recusou alegando falta de tempo. Foram indicados também os Srs. Elias e Batista, que tiveram os seus nomes avalizados pela CIAT, **portanto o ND (Núcleo Diretivo) ficou formado: Índio do Brasil B. de Melo, representante do poder público e o Srs João Batista Pereira do STTR e Elias Mendonça Rodrigues**. Em seguida a moderadora indagou onde funcionaria a CIAT. A comissão decidiu que seria no município de Itapecuru Mirim por ser central em relação aos demais municípios, sendo a estrutura de funcionamento ficaria numa sala da **Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região do Itapecuru**. Feita a formação do Núcleo Diretivo, foi dado início a composição do Núcleo Técnico. **Paulo Henrique da Silva Coelho**, de Cantanhede propôs que cada município colocasse um técnico a disposição, assim o técnico do NT teria uma referência dentro dos municípios. A moderadora retomando a discussão de formação do NT, perguntou ao CIAT se esta tinha nomes para ser indicado. O Sr. Noel indicou o nome do **Sr. Paulo**, que também foi ratificado pelo Sr. Índio do Brasil. Paulo por sua vez colocou o seu nome para apreciação. O Sr. Luis coordenou a votação para formação do NT. **Paulo Henrique da Silva Coelho foi escolhido por unanimidade** recebendo logo em seguida os préstimos do Sr. Luis que colocou-se a sua disposição para ajudá-lo no que fosse preciso, A CIAT também deliberou que assessorando Paulo ficariam um técnico de cada município que compõe o território a

disposição do Núcleo Técnico, quando convocado pelo mesmo. Mary Alba informou a todos que o técnico ficará no município de Itapecuru Mirim. Uma vez formado o NT, faltava definir qual a entidade que administraria o recurso para a gestão da CIAT, a mesma deliberou que seria a PLANEJA, entidade da sociedade civil, pelos grandiosos serviços prestados nos municípios e pela seriedade com que trata as questões territoriais. A Sra. Gileaide, representante da PLANEJA agradeceu a escolha da entidade expôs sobre os trabalhos realizados pela entidade no território, apresentou o seu corpo técnico e os trabalhos desenvolvidos a nível de Estado, passou em seguida a palavra para Mary Alba que advertiu aos presentes que a próxima reunião seria avisada pelo Núcleo Diretivo e terá como pauta de discussão as Ações do PRONAF 2004 e as Ações do Planejamento. Concluídas todas as atividades previstas encerrou a reunião, desejando a todos bom regresso. Em seguida os trabalhos foram encerrados e eu, Neuzivlan Ribeiro Pinto, relatora da reunião, lavrei a presente Ata, cujas assinaturas dos participantes, constam em lista em anexo. Santa Rita-MA, 14 de julho de 2004.

ATA DA FORMAÇÃO DA COMISSÃO DE IMPLANTAÇÃO DAS AÇÕES DO TERRITÓRIO VALE DO ITAPECURU (CIAT), REALIZADA NO DIA 14 DE JULHO DE 2004.

ANEXO B - Composição do colegiado territorial

**TERITÓRIO RURAL VALE DO ITAPECURU
ESTADO DO MARANHÃO
COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO**

NOVA COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO TERRITORIAL

ANTIGO COLEGIADO	NOVO COLEGIADO	AMPLIAÇÃO
TOTAL = 30	TOTAL = 60	TOTAL = 60
SC = 20	SC = 30	SC = 10
PP = 10	PP = 30	PP = 20

COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO**I - PLENÁRIA****PODER PÚBLICO - 30 MEMBROS**

COLEGIADO ANTES DA AMPLIAÇÃO -10 MEMBROS			
Nº	NOME	ENTIDADE	MUNICÍPIO
1	Valdemir Rocha Viana	Secretaria Municipal de Agricultura	Anajatuba
2	Paulo Coelho	Secretaria Municipal de Agricultura	Cantanhede
3	Raimundo Índio do Brasil de Melo	Câmara de Vereadores	Itapecuru Mirim
4	Joaquim Vieira Lima Neto	Secretaria Municipal de Agricultura	Matões do Norte

5	José Alexandre	Secretaria Municipal de Agricultura	Miranda
6	Antônio de Sousa Lima Filho	Secretaria Municipal de Agricultura	Nina Rodrigues
7	Amélio Francisco Gehlen	Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente	Pirapemas
8	Herinaldo Pimentel de Araújo	Secretaria Municipal de Agricultura	Presidente Vargas
9	Clemilton	Poder Público	Santa Rita
10	Pelé	Poder Público	Vargem Grande
COLEGIADO DEPOIS DA AMPLIAÇÃO -10 MEMBROS-MUNICIPAL			
11	A DEFINIR	PREFEITURA MUNICIPAL	Anajatuba
12	O Gordo	Cooperativa de caprinos	Cantanhede
13	Ádrio Monroe Gonçalves	Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	Itapecuru Mirim
14	Sandra	PREFEITURA MUNICIPAL	Matões do Norte
15	Alberto	PREFEITURA MUNICIPAL	Miranda
16	A DEFINIR	PREFEITURA MUNICIPAL	Nina Rodrigues
17	A DEFINIR	PREFEITURA MUNICIPAL	Pirapemas
18	Ivete Pereira de Almeida	Secretaria de Assistência Social	Presidente Vargas
19	A DEFINIR	PREFEITURA MUNICIPAL	Santa Rita
20	A DEFINIR	PREFEITURA MUNICIPAL	Vargem Grande
COLEGIADO DEPOIS DA AMPLIAÇÃO -10 MEMBROS-ESTADUAL E FEDERAL			
21	A DEFINIR	AGE Consórcio	ESTADUAL
22	A DEFINIR	SEAGRO	ESTADUAL
23	A DEFINIR	SEDES	ESTADUAL
24	A DEFINIR	SEDUC	ESTADUAL
25	A DEFINIR	SES	ESTADUAL
26	A DEFINIR	SEMA	ESTADUAL

27	A DEFINIR	SEPLAN	ESTADUAL
28	A DEFINIR	INCRA	FEDERAL
29	A DEFINIR	CONAB	FEDERAL
30	A DEFINIR	IBAMA (Instituto Chico Mendes)	FEDERAL

COMPOSIÇÃO DO COLEGIADO
A - PLENÁRIA
SOCIEDADE CIVIL - 30 MEMBROS

SOCIEDADE CIVIL-COLEGIADO ANTES DA AMPLIAÇÃO- 20 MEMBROS			
	NOME	ENTIDADE	MUNICÍPIO
1	Clementino Marinho Lisboa	STTR	ANAJATUBA
2	Mauro Bastos	Adecan ???	
3	Alexandre	STTR	CANTANHEDE
4	Sebastião Rego	Escola Família Agrícola	
5		STTR	ITAPECURU MIRIM
6	Maria de Jesus	Aconeruq	
7	Elias Heliodoro	STTR	MATÕES DO NORTE
8	Tereza	Associação das Quedradeiras de coco	
9	Narlene de Fátima da Conceição Belfort Damas	STTR	MIRANDA DO NORTE
10	Raimundo Das Dores Silva	Assentamento ???	
11	Sebastião José Raimundo Silva Espindula	STTR	NINA RODRIGUES
12	Jailma Raimundo Nonato do Nascimento Batista	CMDRS	
13	Sebastião Ferreira	STTR	PIRAPEMAS

14	Gordo	Cooperativa Terra e Vida	
15	Alex Campos	STTR	PRESIDENTE VARGAS
16	A DEFINIR	Igreja Católica	
17	Batista	STTR	SANTA RITA
18	Socorro	Associação ???	
19	Domingos Reis	STTR	VARGEM GRANDE
20	Aglaíziz Sampaio	Fórum da Juventude	
SOCIEDADE CIVIL-COLEGIADO COM A AMPLIAÇÃO- 10 MEMBROS			
21	Pastor Jonas	Igreja evangélica	MIRANDA DO NORTE
22	A DEFINIR	Matriz Africana	ITAPECURU MIRIM
23	A DEFINIR	Assoc. dos Deficientes	VARGEM GRANDE
24	Damasia Maria Sousa Frazão	SINTRAF	PRESIDENTE VARGAS
25	A DEFINIR	Colônia de Pescadores	MATÕES
26	O Gordo	COOPERVITA	CANTANHEDE
27	A DEFINIR	Grupo de Mulheres de Santa Rita	SANTA RITA
28	A DEFINIR	Associação de Trabalhadores de Rural(Crédito Fundiário)	PIRAPEMAS
29	A DEFINIR	Associação dos Idosos de Nina Rodrigues	NINA RODRIGUES
30	A DEFINIR	Pastoral da Criança	ANAJATUBA

COMISSÃO EXECUTIVA – NÚCLEO DIRETIVO

Paulo / Cantanhede

Índio/ Itapecuru

Gordo/Cantanhede

Narlene / Miranda do Norte

Eliane / Itapecuru

Clemilton/ Santa Rita