



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
DO TRÓPICO ÚMIDO

EDILSON ALMEIDA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DISCURSIVAS DO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL NA AMAZÔNIA:**  
uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense

Belém  
2014

EDILSON ALMEIDA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DISCURSIVAS DO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL NA AMAZÔNIA:**  
uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, como requisito parcial à obtenção do título de Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental.  
Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.

Belém  
2014

---

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –**

- S719p Souza, Edilson Almeida de.  
Políticas públicas e práticas discursivas do desenvolvimento territorial na Amazônia: uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense / Edilson Almeida de Souza; orientador Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Junior. \_ 2014.  
290 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2014.
1. Territórios da Cidadania. 2. Governamentalidade Biopolítica. 3. Política Pública. I. Trindade Junior, Saint-Clair Cordeiro da, *orient.* II. Título.

CDD 22. ed.: 341.42981

---

EDILSON ALMEIDA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS DISCURSIVAS DO DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL NA AMAZÔNIA:**

uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense

Tese apresentada ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.  
(Orientador – PPGDSTU/UFPA)

---

Profa. Dra. Rosa Elizabeth Acevedo Marin  
(Examinadora Interna - PPGDSTU/UFPA)

---

Prof. Dr. Maurílio de Abreu Monteiro  
(Examinador Interno – PPGDSTU/UFPA)

---

Prof. Dr. Ernani Pinheiro Chaves  
(Examinador Externo - PPGF/UFPA)

---

Prof. José Antônio Herrera  
(Examinador Externo - PPGEU/UFPA)

Apresentado em:

Conceito:

Aos meus pais,

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pela simplicidade, pelo exemplo de generosidade e pelo incentivo aos estudos.

A minha família, especialmente meus irmãos.

A minha tia Eleusa, pelo apoio incondicional em uma fase muito importante da minha vida e pelo estímulo aos estudos.

À Aline, pelo companheirismo, amor, dedicação, compreensão nos momentos de stress, pelo auxílio e revisão na versão final desta tese.

Ao professor Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr., por acreditar na proposta de tese. Pelo rigor e dedicação na orientação, por meio dos colóquios, correções e conversas encorajadoras. Mais que um orientador, foi um amigo que contribuiu profissionalmente e pessoalmente com minha formação.

Ao professor Ernani Chaves, por apresentar Foucault em suas multiplicidades de dimensões e auxiliar nas pinceladas filosóficas desta tese.

À professora Rosa Acevedo, que pelas arguições por ocasião do exame de qualificação, ajudou-me a despertar o olhar ao universo da cartografia social, fazendo-me rever não apenas minhas concepções teóricas, mas também minhas práticas de trabalho. A mesma despertou-me, igualmente, a atenção às múltiplas territorialidades.

Aos colegas de turma, por proporcionarem momentos de discussões no embalo do caloroso café no intervalo das aulas.

Aos amigos Breno e Helen, pelas conversas descontraídas.

Aos amigos e colegas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pelas conversas e apoio.

Às pessoas que, gentilmente, contribuíram com as entrevistas e fornecimento de informações.

Aos dirigentes e funcionários de instituições, pela disponibilização de documentos, dados e informações;

À Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará (SEDUC/PA), pelo apoio à realização da pesquisa.

A todos que, de uma forma direta ou indireta, colaboraram para a realização desta tese. Para todos, vai meu agradecimento sincero.

## RESUMO

O objetivo desse estudo é analisar o processo de adoção e de implementação das práticas discursivas de desenvolvimento territorial que constitui a política pública do Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Especificamente, procura-se analisar a internalização desse discurso no País, desnaturalizar e reconhecer as práticas discursivas do desenvolvimento territorial presentes no referido Programa e analisar a adoção e a repercussão desta abordagem no espaço amazônico, particularmente, no Território do Nordeste Paraense. Nesta tese, busca-se demonstrar que o Programa em referência e as práticas discursivas do desenvolvimento territorial que o constituem figuram como sutis dispositivos de governamentalidade, no sentido que são utilizados para a manutenção de um certo controle biopolítico. Todavia, esse controle não é exercido exclusivamente pelo Programa, pois há um grande aparato institucional e legal concernente a temas distintos amplamente difundidos pela sociedade que convergem para uma forma mais ampla de governar a vida da população.

Palavras-chave: Território. Governamentalidade Biopolítica. Territórios da Cidadania. Nordeste Paraense. Amazônia.

## **ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze the process of adoption and implementation of discursive practices of territorial development that constitutes the public policy of the Citizenship Territories Program in Brazil. Specifically, it seeks to analyze the internalization of this discourse in the country, denaturalize and recognize the discursive practices of the territorial development present in the Program and analyze the adoption and the impact of this approach in the Amazon area, particularly in the Territory of Northeast Pará. In this thesis, seeks to demonstrate that the Program under analysis and the discursive practices of territorial development that are listed as subtle devices of governmentality, in the sense that are used to maintain a certain bio-political control. However, this control is not exercised exclusively by the Program, because there is a large institutional apparatus and legal concerns regarding the separate themes widely disseminated by the society which converge to a more broadly to govern the life of the population.

Keywords: Territory. Governmentality Biopolitics. Citizenship Territories. Northeast Pará. Amazon.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Ambiente de mapas <i>web</i> sobre os Territórios da Cidadania no (SIT)                     | 146 |
| Quadro 1 – Esquema de geração das classes de aptidão climática para culturas anuais                    | 153 |
| Figura 2 – Composição da mesa de abertura da II CTDRSS no Território da Cidadania do Nordeste Paraense | 204 |
| Quadro 2 – Composição da plenária do Território da Cidadania do Nordeste Paraense por entidade.        | 209 |
| Gráfico 1 – Representação das entidades na plenária do Colegiado Territorial.                          | 211 |
| Gráfico 2 – Representação poder público X sociedade civil  | 211 |
| Gráfico 3 – Estado dos orlhões no Território Nordeste Paraense   | 219 |
| Gráfico 4 – Estado dos orlhões no Município de São Miguel do Guamá                                     | 219 |
| Gráfico 5 – Estado dos orlhões na zona rural do Município de Aurora do Pará                            | 219 |
| Gráfico 6 – Estado dos orlhões na zona rural do Município de Ulianópolis                               | 219 |
| Quadro 3 – Relação dos infocentros do Território do Nordeste Paraense                                  | 220 |
| Figura 3 – Placa da implantação do infocentro na ASCAFAR 25 de Julho.                                  | 223 |
| Figuras 4, 5 e 6 – Infocentro do STTR de Capitão Poço  | 223 |
| Figuras 7, 8 e 9 – Grupos de trabalho da II CTDRSS no Território da Cidadania do Nordeste Paraense     | 246 |
| Gráfico 7 – Participação de conselheiros no CEDRS do Pará no período de 2008 a 2013                    | 253 |
| Gráfico 8 – Participação do poder público e da sociedade civil no CEDRS no período de 2008 a 2013      | 253 |

## LISTA DE MAPAS

|  |     |
|--|-----|
| Mapa 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania no Brasil   | 20  |
| Mapa 2 – Localização do Território da Cidadania do Nordeste Paraense   | 21  |
| Mapa 3 – Classes de uso da terra   | 147 |
| Mapa 4 – Ocorrência do desenvolvimento municipal no território brasileiro  | 151 |
| Mapa 5 – Comunidades representadas por meio do projeto Nova Cartografia Social   | 154 |
| Mapa 6 – Comunidades Taperinha, Nova Ipixuna e Sauá-Mirim elaborado por meio da cartografia social   | 155 |
| Mapa 7 – Mapa dos recursos naturais do polo Rio Capim  | 156 |
| Mapa 8 – Evolução da ocupação do Território do Nordeste Paraense   | 179 |
| Mapa 9 – Uso da terra no Território do Nordeste Paraense na década de 1950   | 180 |
| Mapas 10,11,12,13 – Violência no campo contra camponeses e trabalhadores rurais  | 183 |
| Mapa 14 – Grandes projetos de mineração no Território do Nordeste Paraense   | 187 |
| Mapa 15 – Zoneamento agroecológico do dendê nas áreas desmatadas do Território do Nordeste Paraense  | 189 |
| Mapa 16 – Localização da comunidade quilombola AMARQUALTA  | 193 |
| Mapa 17 – Estrutura fundiária do Território do Nordeste Paraense   | 194 |
| Mapa 18 – Distribuição das Estações Rádio Base (ERB) associadas à exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (Telefonia móvel) e municípios com cobertura por banda larga móvel (3G) no Território do Nordeste Paraense | 218 |
| Mapa 19 – Infraestrutura digital no Território da Cidadania do Nordeste Paraense   | 225 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 – Diversidade socioeconômica dos municípios que compõem o Território da Cidadania do Nordeste Paraense em 2014  | 190 |
| Tabela 2 – Listagem de projetos financiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no período de 2008 a 2014 | 206 |
| Tabela 3 – Listagem de propostas da convocatória Proinf no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no período de 2008 a 2014  | 207 |
| Tabela 4 – Disponibilidade de operadoras nos municípios do Território do Nordeste Paraense   | 217 |

## LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

|            |  |
|------------|--|
| AAA        | Atividades Analíticas de Aconselhamento  |
| AAMEL      | Associação dos Apicultore(a)s do Município de Capitão Poço                     |
| ADM        | Archer Daniels Midland Company   |
| AECID      | Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento           |
| AGITAR GMA | Associação do Grupo Indígena Tembé do Alto Rio Guamá                           |
| AID        | Associação Internacional de Desenvolvimento                                    |
| AIPASA     | Associação Indígena do povo Amanaye do Sarawa                                  |
| ALC        | América Latina e do Caribe   |
| AMARQUALTA | Associação de Moradores e Agricultores Remanescentes Quilombolas do Alto Acará |
| AMGI       | Agência Multilateral de Garantia de Investimentos                              |
| ANATEL     | Agência Nacional de Telecomunicações   |
| ASCAFAR    | Associação da Casa Familiar Rural 25 de Julho                                  |
| BASA       | Banco da Amazônia  |
| BB         | Banco do Brasil  |
| BID        | Banco Interamericano de Desenvolvimento  |
| BIRD       | Banco Mundial  |
| BRASA      | Assistência Social para o Brasil   |
| CAI        | Célula de Acompanhamento e Informação  |
| CAS        | Country Assistance Strategy  |
| CDD        | Community-Driven Development   |
| CEDRS      | Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável                         |
| CEDRSS     | Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário          |
| CEPAL      | Comissão Econômica para América Latina e Caribe                                |
| CFI        | Corporação Financeira Internacional  |
| CMDRS      | Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável                      |
| CNDRS      | Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável                         |
| CNDS       | Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social                               |
| CNPq       | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico                  |
| CNS        | Conselho Nacional dos Seringueiros   |

|            |  |
|------------|--|
| CODETER    | Conselho de Desenvolvimento Territorial                                      |
| COIMP      | Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses                                 |
| CONDRAF    | Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável                       |
| COOAPEMI   | Cooperativa Agrícola, Pecuária e Extrativista do Município de Irituia        |
| COODERSUS  | Cooperativa de Prestação de Serviço em Desenvolvimento Rural Sustentável     |
| COOMAG     | Cooperativa Mista Alto Rio Guamá   |
| COOMAR     | Cooperativa Mista dos Agricultores entre os Rios Caeté e Gurupi              |
| COOPERMADE | Cooperativa Mista Agroindustrial de Dom Eliseu                               |
| CPS        | Country Partnership Strategy   |
| CPP        | Estratégia de Parceria ao País   |
| DPMR       | Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais                                  |
| EAP        | Estratégia de Assistência ao País  |
| EMATER     | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará            |
| EMBRAPA    | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária                                  |
| EPP        | Estratégia de Parceria ao País   |
| ERB        | Estações Rádio Base  |
| ESALQ      | Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz                               |
| EXPIDER    | Experiências Piloto de Desenvolvimento Rural na América Latina               |
| FANEP      | Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense                                 |
| FAPIC      | Federação dos Apicultores do Estado do Pará                                  |
| FAO        | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação                 |
| FEADER     | Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural                              |
| FEALQ      | Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz                                 |
| FETAGRI    | Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará                 |
| FETRAF     | Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar |
| FIDA       | Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola                              |
| FMI        | Fundo Monetário Internacional  |
| FODEPAL    | Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina              |
| FUNAI      | Fundação Nacional do Índio   |
| GAL        | Grupos de Ação Local   |

|         |  |
|---------|--|
| GDLN    | Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento                                     |
| GoB.    | Governo Brasileiro   |
| GTA     | Grupo de Trabalho Amazônico  |
| GTZ     | Sociedade Alemã de Cooperação Técnica  |
| IBAMA   | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis               |
| ICSA    | Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  |
| IDAM    | Instituto de Assistência Técnica, Extensão e Desenvolvimento Rural da Amazônia         |
| IDH     | Índice de Desenvolvimento Humano   |
| IICA    | Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola  |
| INCRA   | Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária                                   |
| IPEA    | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada   |
| ITCPES  | Programa Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários |
| ITERPA  | Instituto de Terras do Pará  |
| LEADER  | Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural                          |
| MDA     | Ministério do Desenvolvimento Agrário  |
| MDS     | Ministério de Desenvolvimento Social   |
| MMNEPA  | Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense   |
| MPE     | Ministério Público Estadual  |
| MUNINET | Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal   |
| NAEA    | Núcleo de Altos Estudos Amazônicos   |
| NAPT    | Núcleo de Apoio a Pesquisa e Transferência de Tecnologia                               |
| NEAD    | Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural                                     |
| NEDET   | Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial                                     |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico                            |
| ONGs    | Organizações Não Governamentais  |
| ONU     | Organização das Nações Unidas  |
| PAC     | Política Agrícola Comum  |
| PAC     | Programa de Aceleração do Crescimento  |
| PAE     | Projeto de Assentamento Agroextrativista   |

|        |   |
|--------|---|
| PCA    | Projeto de Assentamento Casulo  |
| PNDRS  | Planos Territoriais de Desenvolvimento Regional Sustentável               |
| PDSTR  | Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais                |
| PIB    | Produto Interno Bruto   |
| PNPB   | Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel                          |
| PNUD   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                         |
| PPA    | Plano Plurianual  |
| PPGSCA | Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia              |
| PROINF | Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais               |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar                |
| PRONAT | Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais            |
| PTC    | Programa Territórios da Cidadania   |
| PTDRS  | Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável                    |
| RED    | Desenvolvimento Econômico Regional  |
| RIMISP | Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção |
| SAF    | Secretaria de Agricultura Familiar  |
| SAGRI  | Secretaria de Agricultura do Estado do Pará                               |
| SDT    | Secretaria de Desenvolvimento Territorial                                 |
| SEMA   | Secretaria Estadual de Meio Ambiente                                      |
| SERFAL | Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal    |
| SGE    | Sistema de Gestão Estratégica   |
| SIG    | Sistema de Informação Geográfica  |
| SMP    | Serviço Móvel Pessoal   |
| SPM    | Secretaria de Políticas para as Mulheres                                  |
| SRA    | Secretaria de Reforma Agrária   |
| SIT    | Sistema de Informações Territoriais                                       |
| STTR   | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais                        |
| TI     | Terra Indígena  |
| TsC    | Territórios da Cidadania  |
| UE     | União Europeia  |
| UFPA   | Universidade Federal do Pará  |

|        |  |
|--------|--|
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| USAID  | Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional      |
| WBG    | Grupo Banco Mundial  |

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 19  |
| <b>1. GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL</b> .....   | 30  |
| <b>1.1 Governo e análise genealógica</b> .....   | 30  |
| <b>1.2 A Governamentalidade Biopolítica</b> .....  | 35  |
| <b>1.3 Governamentalidade e autolimitação da arte de governar</b> .....  | 46  |
| <b>1.4 Governamentalidade e discurso</b> .....   | 49  |
| <b>1.5 Desenvolvimento e governamentalidade biopolítica: a transcendência das estratégias de controle</b> .....  | 53  |
| <b>1.6 Adentrando no universo do Território</b> .....  | 64  |
| 1.6.1 Território e discurso identitário .....  | 69  |
| 1.6.2 Território-rede e as estratégias de desenvolvimento .....  | 71  |
| <b>2 AS RELAÇÕES DE PODER SABER E O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BANCO MUNDIAL</b> .....   | 75  |
| <b>2.1 Banco Mundial e suas influências</b> .....  | 75  |
| <b>2.2 Saber-poder-subjetividade nas práticas discursivas e não discursivas do Banco Mundial</b> .....   | 81  |
| <b>2.3 Implementação do controle: a estratégia biopolítica do Banco Mundial no Brasil</b> .....  | 91  |
| <b>2.4 A relação saber-poder do Banco Mundial e sua influência sobre os processos de descentralização e de desenvolvimento territorial no Brasil</b> ..... | 97  |
| <b>2.5 Influências no discurso do Banco Mundial: o caso do Programa LEADER da União Europeia</b> .....   | 115 |
| 2.5.1 O Programa LEADER na União Europeia .....  | 116 |
| 2.5.2 A formação discursiva do desenvolvimento territorial no âmbito do programa LEADER .....  | 117 |

|  |            |
|--|------------|
| 2.5.3 Banco Mundial e a reprodução do discurso do desenvolvimento territorial .....  | 125        |
| <b>3 A RELAÇÃO SABER-PODER E A PRÁTICA DISCURSIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL .....</b>                                 | <b>130</b> |
| 3.1 A prática discursiva na construção da política pública do Programa Territórios da Cidadania no Brasil .....                      | 133        |
| 3.2 A relação saber-poder na política de desenvolvimento territorial rural no Brasil .....   | 135        |
| 3.3 A produção discursiva dos mapas: do dispositivo do controle ao dispositivo da resistência .....                                  | 144        |
| 3.4 Consultoria ao Programa Territórios da Cidadania: saber-poder na produção do desenvolvimento territorial no Brasil .....         | 157        |
| 3.4.1 A prática discursiva da integração da agricultura familiar na lógica de mercado .....  | 158        |
| 3.4.2 A prática discursiva de reforço à transferência de responsabilidade.   | 162        |
| 3.4.3 O discurso do emprego: principal dispositivo para promoção do desenvolvimento dos Territórios da Cidadania.....                | 165        |
| 3.4.4 A trajetória para o futuro: o reforço do discurso proléptico .....   | 170        |
| <b>4 PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO NORDESTE PARAENSE: POLÍTICA PÚBLICA E PRÁTICA DISCURSIVA NA AMAZÔNIA.....</b>              | <b>177</b> |
| 4.1 Adentrando ao Território da Cidadania do Nordeste Paraense.....  | 177        |
| 4.2 Os discursos na construção do desenvolvimento Territorial do Nordeste Paraense.....  | 195        |
| 4.3 O recorte territorial do Programa Territórios da Cidadania no discurso dos atores sociais do Nordeste Paraense.....              | 198        |
| 4.4 A participação social e as relações de poder como legitimadoras dos dispositivos estatais de governamentalidade biopolítica..... | 202        |
| 4.5 Produção de conhecimento e a relação saber-poder no território   |            |

|  |            |
|--|------------|
| <b>da desinformação.....</b>   | <b>216</b> |
| 4.5.1 O desconhecimento dos presidentes das associações de assentamento frente ao Programa e as implicações na relação saber-poder.....  | 229        |
| 4.5.2 A produção de informação e a não apropriação pela população do Território.....   | 231        |
| <b>4.6 Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense: o território esvaziado e a normalização do desenvolvimento.....</b>   | <b>238</b> |
| 4.6.1 A Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário: participação social sob a égide da regulamentação e da normatização.....                           | 240        |
| 4.6.2 Relação saber-poder no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no âmbito da participação na Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário..... | 244        |
| <b>4.7 Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e a promoção do desenvolvimento territorial.....</b>   | <b>250</b> |
| <b>4.8 Novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial rural e o Nordeste Paraense: continuidades ou possibilidades de mudanças?.....</b>                           | <b>254</b> |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>259</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>  | <b>266</b> |

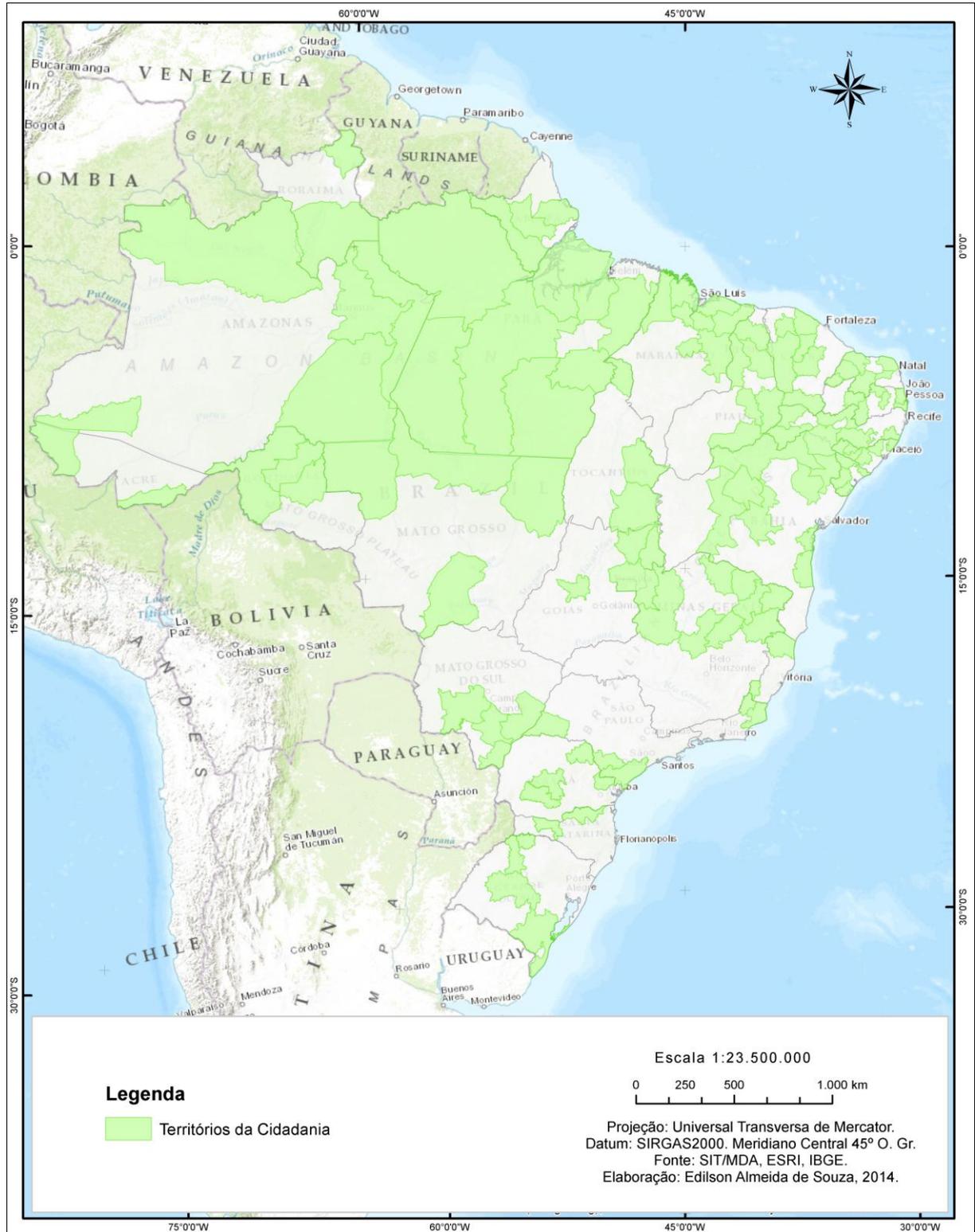
## INTRODUÇÃO

No contexto da política pública de desenvolvimento territorial rural, o governo brasileiro instituiu, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania, que foi lançado com o objetivo, segundo o governo, de reduzir as desigualdades sociais no meio rural brasileiro, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento considerada territorial e sustentável, envolvendo a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios (BRASIL, 2008a).

Trata-se de um programa voltado ao meio rural, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A escolha dos municípios a fazer parte dos Territórios priorizou alguns critérios, tais como: maior concentração de agricultores familiares, pescadores, acampados e assentados da reforma agrária; menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior organização social; e pelo menos um Território por estado da federação.

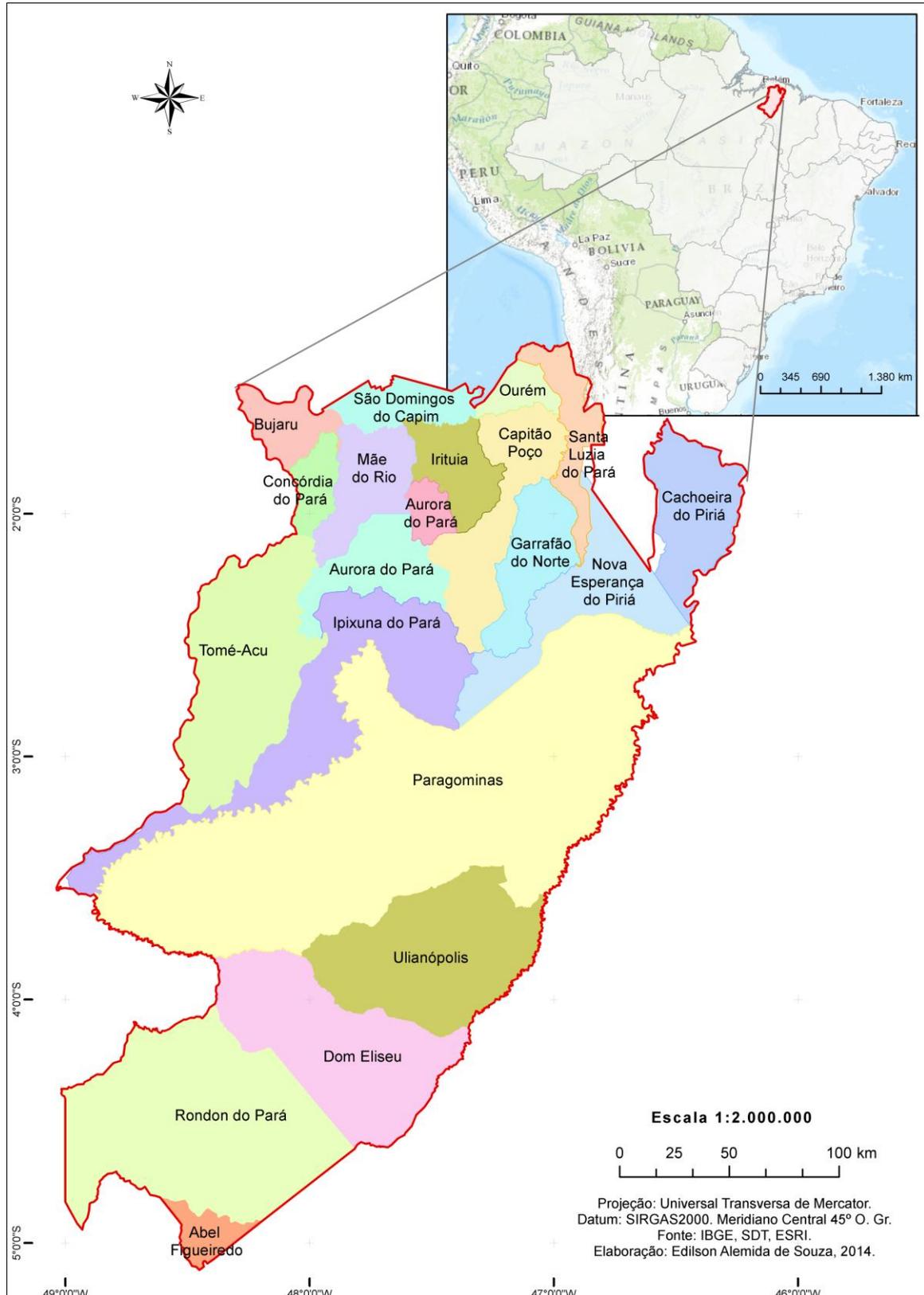
Foram implementados 120 Territórios da Cidadania em todas as unidades federativas do País, contemplando aqueles com menor nível de desenvolvimento dentre os 164 Territórios que compunham o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). O mapa 1 mostra a distribuição espacial dos mesmos em nível nacional. Os limites e a localização do Território da Cidadania do Nordeste Paraense, correspondente à nossa referência empírica de estudo, estão representados no mapa 2.

Mapa 1 – Distribuição dos Territórios da Cidadania no Brasil.



Fonte: SIT, MDA, ESRI, IBGE.

Mapa 2 - Localização do Território da Cidadania do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, SDT, ESRI

O Território da Cidadania do Nordeste Paraense é composto por vinte municípios, a saber: Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Cachoeira do Piriá,

Capitão Poço, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Santa Luzia do Pará, São Miguel do Guamá, Tomé-Açu, Ulianópolis, Concórdia do Pará, Rondon do Pará e São Domingos do Capim. Totaliza 734.545 habitantes, sendo 381.193 residentes na zona urbana e 353.352 na zona rural (BRASIL, 2011a).

Essa política é considerada produto de uma ação naturalizada de planejamento e gestão pública, que visa exclusivamente ao bem-estar da população dos territórios considerados menos desenvolvidos. Para compreendermos os dispositivos por meio do qual se refinam os mecanismos de gestão administrativa e táticas de governo, em torno dos quais se estabelecem os embates e lutas políticas nos processos difusos em que se implementam as políticas públicas<sup>1</sup> de desenvolvimento territorial, é preciso adentrar no processo de governamentalização biopolítica, compreendido como dispositivo por meio do qual se aperfeiçoam os mecanismos de gestão administrativa para a conduta das populações.

É com a noção foucaultiana de governamentalidade que se torna possível empreender uma análise dos múltiplos dispositivos de atuação administrativa do Estado brasileiro em torno da política pública de desenvolvimento territorial do Programa Territórios da Cidadania.

Outro aspecto que merece ser destacado é do contexto internacional. No fim da década de 1980 e início da década seguinte, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) passaram a orientar vários países subdesenvolvidos, entre eles o Brasil, para a abertura de seus mercados, para manterem maior rigor no controle dos gastos públicos e para privatizarem empresas estatais e permitirem a exploração de serviços públicos básicos à iniciativa privada, por meio da efetivação de medidas que foram denominadas como “Consenso de Washington” (HESPANHOL, 2008a). Tais medidas não obtiveram os resultados esperados pelas agências multilaterais de desenvolvimento no que se refere à dinamização da economia e de redução da pobreza.

Em resposta às políticas neoliberais adotadas, ganharam destaque nos anos 1990 iniciativas que passaram a valorizar a diversidade das regiões, buscando

---

<sup>1</sup> Por políticas públicas compreendemos as ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas, conforme defende Gelinski (2008). Tais práticas superestimam aspectos racionais, procedimentais e ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses, deixando de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos (SOUZA, C., 2006).

promover o desenvolvimento a partir do aproveitamento das especificidades locais, da melhoria da governança local e da sustentabilidade do desenvolvimento (HESPANHOL, 2007a; 2008a; 2008b).

Neste sentido, evidenciou-se na União Europeia o Programa Leader<sup>2</sup>, lançado no ano de 1991, com o objetivo de fazer frente à crise do mundo rural e da incapacidade de implementação das políticas públicas agrárias, além de procurar dinamizar os espaços rurais menos desenvolvidos a partir do financiamento de projetos inovadores, elaborados por atores públicos e privados locais, por meio da abordagem ascendente e do desenvolvimento local. O programa procura resolver questões como esvaziamento populacional do campo, envelhecimento e masculinização da população rural e problemas ambientais da União Europeia (LOCATEL; HESPANHOL, 2006; HESPANHOL, 2007b).

Ao analisar as políticas públicas no meio rural, Hespanhol (2007c; 2008a) afirma que a partir das práticas do programa LEADER implementadas em países europeus, os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), começaram a estimular a abordagem territorial e a exigir que países subdesenvolvidos adotassem estratégias de desenvolvimento territorial.

O autor aponta que a estratégia do desenvolvimento territorial nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural no Brasil não se converteu em mudança de paradigma, mas sim se restringiu ao “discurso oficial” para “atender aos desígnios de organismos internacionais que financiam vários projetos no país” (HESPANHOL, 2008a, p. 388).

As ações setorizadas, isoladas e dispersas, consideradas como ações de desenvolvimento territorial, são criticadas por Hespanhol (2008a). O autor também condena a abordagem descaracterizada de desenvolvimento territorial apresentada pelo Programa Territórios da Cidadania, pois, entre outros problemas, negligencia os interesses divergentes e os conflitos existentes no âmbito dos Territórios, mantendo os graves problemas estruturais.

Concordamos com Hespanhol (2008a) que as instituições multilaterais de

---

<sup>2</sup> LEADER é o nome atribuído ao agrupamento de projetos locais de desenvolvimento rural instituído nos países membros da União Europeia, com recursos de fundos comunitários. A denominação corresponde ao acrônimo em francês “Liaisons Entre Activités de Développement de L’Economie Rural”, traduzido para o português como “Relações Entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural”.

financiamento influenciaram na criação de políticas públicas no Brasil. Contudo, acreditamos que a questão não se restringe ao “discurso oficial”, mas se trata de práticas discursivas que se constituem dispositivos estatais de governamentalidade biopolítica<sup>3</sup>, isto é, são mecanismos adotados para o governo minucioso da vida da população.

Nesse sentido, buscamos contribuir com a riquíssima produção de Antônio Hespanhol no tocante às questões do mundo rural, como também ao recente trabalho de Favaro (2014), desenvolvido quase em paralelo a este estudo. Assim, buscamos avançar no estudo da formação discursiva<sup>4</sup>, que transcende os agentes públicos envolvidos na formulação da política pública em questão. Concedemos enfoque às práticas discursivas do desenvolvimento territorial que constitui o Programa Território da Cidadania. Esse quadro nos conduziu ao levantamento de algumas questões: a) como o discurso do desenvolvimento territorial se faz presente na política pública do Programa Territórios da Cidadania? b) qual o papel dessa política pública nas estratégias de governamentalidade biopolítica? c) como as políticas de desenvolvimento territorial do Programa Territórios da Cidadania se efetivam e repercutem na complexa realidade amazônica e, em particular, no Território do Nordeste Paraense?

Frente a essas questões, algumas hipóteses foram apresentadas: 1) a categoria território, adotada com total centralidade nas políticas públicas de desenvolvimento do Programa Território da Cidadania, é incorporada de maneira limitada, esvaziada de conteúdo sociogeográfico e de pouco apoio conceitual, sendo instrumentalizada notadamente para fins de recorte escalar nas ações de gestão governamental; 2) a política pública em que se insere o Programa Territórios da Cidadania no Brasil e as práticas discursivas do desenvolvimento territorial que a constituem figuram como sutis dispositivos estatais de segurança, no sentido de que são utilizados para a manutenção de uma certa ordem e de um certo controle social,

---

<sup>3</sup> Conforme tratamos no primeiro capítulo, para se compreender a constituição da biopolítica é preciso situá-la no contexto das práticas de governamentalidade moderna. Assim, compreendemos que ela se trata da gestão política global da vida dos indivíduos, da forma de racionalizar os problemas propostos à prática governamental pelos fenômenos pertinentes a uma população. Refere-se a uma tecnologia de poder massificante que considera a população um problema político, científico, biológico e de poder (FOUCAULT, 1997).

<sup>4</sup> É compreendida como grupos de enunciados, ou seja, “conjunto de performances verbais que estão ligadas no nível dos enunciados” (FOUCAULT, 2012, p. 141). Para o autor, as formações discursivas devem ser compreendidas e inseridas num espaço discursivo ou num campo discursivo, ou seja, elas estão sempre em relação como determinados campos de saber.

de forma mais tênue que os tradicionais dispositivos - como a coerção e a força militar – sendo compreendidos, em consequência, como novas formas da ação administrativa de governo, que têm por alvo o controle da população, por meio de práticas de governamentalidade naturalizada; 3) a abordagem de desenvolvimento considerada territorial pelo governo no âmbito do Nordeste Paraense não enfrenta os problemas estruturalmente existentes e os conflitos das diversas dimensões desse espaço, não alterando, portanto, de forma substancial as antigas relações de poder instituídas e não rompendo com a permanência de uma rígida estrutura governamental, apesar do destaque à descentralização e à participação das comunidades locais.

O objetivo geral dessa tese é analisar o processo de adoção e de implementação das práticas discursivas de desenvolvimento territorial que constitui a política pública do Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Para tanto, procuramos, especificamente: a) analisar a internalização do discurso do desenvolvimento territorial no Brasil a partir da implementação da política pública do Programa Territórios da Cidadania; b) desnaturalizar e reconhecer as práticas discursivas do desenvolvimento territorial presentes no Programa Território da Cidadania adotado no Brasil e, em particular, na região amazônica; c) analisar a adoção e a repercussão no espaço amazônico da abordagem de desenvolvimento territorial presente no Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense.

Quanto ao método de investigação, especialmente os procedimentos técnico-empíricos, adotamos a pesquisa qualitativa; o cruzamento de informações provenientes de diversas fontes foi extremamente enriquecedor para o trabalho, pois possibilitou a consolidação dos dados entre si. A descoberta de novas questões, além das inicialmente previstas, propiciou maior número de relações entre os fatores envolvidos na temática de investigação, dando-lhe maior clareza.

Além da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e da observação sistemática em campo, adotamos também a entrevista, enquanto dispositivo enunciativo, rejeitando-se o ponto de vista que nela se reconhece apenas o papel de mera ferramenta que possibilita ao entrevistador o acesso a verdades reveladas do entrevistado. Optamos por uma perspectiva que mantém a distância entre a situação empírica e a situação discursiva.

Comungamos com o entendimento de Daher (2004) e de Pinheiro (2004), de que a entrevista não pode ser considerada como mera ferramenta de apropriação de

saberes, ela “representa, antes, um dispositivo de produção/captação de textos, isto é, um dispositivo que permite retomar/condensar várias situações de enunciação ocorridas em momentos anteriores” (DAHER, 2004, 175). A entrevista não é aqui considerada o *corpus* de análise, mas sim o campo de circulação de determinados discursos, campo esse que foi recortado conforme o nosso objetivo de pesquisa. Assim, o uso das entrevistas contribuiu para o processo de identificação das formações discursivas em análise.

Para alguns autores, a metodologia de análise de discurso é considerada uma técnica, enquanto para outros é classificada como um método. Nesta tese, a análise do discurso foi utilizada tanto como marco metodológico, como também instrumental para analisar os discursos recorrentes nas políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil.

Vale ressaltar que aqui realizamos uma escolha metodológica de analisar os discursos não como provas cabais, mas como produto de sua plena dispersão. Eles não foram adotados como indícios que nos levaram a uma verdade inquestionável, mas sim como discursos geradores de verdades e realidades, condicionadas por contextos históricos.

Para melhor compreender as relações de forças e as estratégias de controle que envolvem as políticas públicas territoriais no Brasil, ancoramos-nos em uma contribuição teórico-metodológica foucaultiana: a genealogia. A análise genealógica nos permitiu maior capacidade para desvencilhar as tramas que envolvem o tema, uma vez que ela é compreendida como uma metodologia que permite a elaboração de um saber histórico das lutas e o uso desse saber nas práticas concretas atuais, bem como naquelas que envolvem as relações de saber-poder-subjetivação (FOUCAULT, 2012b).

A motivação e a justificativa para a escolha da política pública do Programa Território da Cidadania do Nordeste Paraense e das práticas discursivas<sup>5</sup> de desenvolvimento territorial como objeto de estudo desta pesquisa não são aleatórias. O envolvimento profissional com o tema ocorreu a partir das observações empíricas dessa política no Nordeste Paraense durante os diversos trabalhos realizados como

---

<sup>5</sup> O conceito não se confunde com a simples expressão de ideias, pensamentos ou formulação de frases, mas trata-se de falar de acordo com determinadas regras e expor as relações que ocorrem no interior de um discurso. As práticas discursivas estão intimamente relacionadas a um grupo de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço e destinadas a um espaço socioeconômico (FOUCAULT, 2012a).

servidor público do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A observação dos baixos indicadores socioeconômicos, as ações predatórias dos recursos naturais, os conflitos fundiários existentes, as transformações recentes das atividades produtivas em decorrência da inserção do capital no Território do Nordeste Paraense, somados ao fato de que ainda há, conforme demonstra Costa (2009a), destaque para a atividade em que a participação do segmento camponês converge para sistemas agroflorestais e com maior harmonia com a preservação do bioma amazônico, nos estimulou a mergulhar nesse universo.

Este estudo procura iluminar um aspecto ainda não abordado pelos estudos e pesquisas dedicados ao tema: a análise do discurso do desenvolvimento territorial na Amazônia, a partir das ideias de Michel Foucault. Essa abordagem ganha importância não apenas por conceder maior atenção ao discurso no âmbito das práticas sociais, mas também por compreender as relações de saber-poder empreendidas na complexidade amazônica, na qual os interesses divergentes, os conflitos existentes e a polifonia dos discursos no âmbito do Território da Cidadania do Nordeste Paraense nos parece ser negligenciados.

As relevâncias desta tese para a ciência são, portanto: a ampliação do conhecimento sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural na Amazônia; a relação das instituições multilaterais de financiamento e o governo brasileiro no tocante à constituição de políticas públicas; a compreensão das práticas discursivas do desenvolvimento territorial que constitui o Programa Território da Cidadania no Brasil; e as relações de poder empreendidas entre Estado e sociedade civil.

Este estudo está dividido em cinco momentos inter-relacionados. No primeiro instante, buscamos desvencilhar e desnaturalizar as estratégias de desenvolvimento territorial, tendo como pano de fundo a teoria da governamentalidade biopolítica de Michel Foucault. Para isso, adentramos ao universo das relações de poder e das práticas discursivas, da elaboração e da transposição de discursos, procurando demonstrar que a referida estratégia de desenvolvimento trata de novos dispositivos estatais de controle biopolítico. Abordamos conceitos importantes, como território e suas articulações, buscando construir os alicerces teóricos e metodológicos da nossa análise, o que nos possibilitou as interpretações posteriores.

No segundo momento, analisamos as relações de saber-poder-subjetividade entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, as práticas discursivas e não discursivas de desenvolvimento territorial dessa agência multilateral e a influência

sobre a constituição de agendas no Brasil. Abordamos o processo de implementação do controle, por meio da estratégia biopolítica do Banco Mundial, enfatizando a influência sobre os processos de descentralização e de desenvolvimento territorial no Brasil, como também a influências do Programa Leader no discurso difundido pelo Banco Mundial.

Em seguida, no terceiro capítulo, analisamos a relação saber-poder e a prática discursiva do desenvolvimento territorial no Brasil. Na primeira seção, discutimos a prática discursiva na construção da política pública do Programa Territórios da Cidadania, demonstrando os dispositivos e práticas utilizados para a implementação desta. Na segunda parte, expomos a relação saber-poder em torno do Programa, em que se destacam os processos de capacitação e de desenvolvimento de competências por meio das articulações com universidades, instituições de pesquisa, entre outras, com o propósito de que os indivíduos passem a responder pelo desenvolvimento da estratégia. Na última seção, ainda no âmbito das relações de saber-poder, tratamos da consultoria internacional prestada ao Programa Territórios da Cidadania, procurando apresentar a influência de tais saberes no reforço à transferência de responsabilidade e no uso do discurso que prolonga o tempo futuro.

No quarto e último capítulo, adentramos nas microrrelações de saber-poder instituídas no âmbito do Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense. Por meio da análise do discurso das atas de reuniões, das entrevistas com o público diretamente envolvido com o Programa e observações sistemáticas, buscamos compreender como se operam as práticas discursivas e não discursivas na construção do referido Território. Procuramos identificar a maneira com que os atores sociais veem o Território do Nordeste Paraense e a visão destes acerca do recorte adotado, e examinamos a participação social e as relações de poder como legitimadoras dos dispositivos estatais de governamentalidade biopolítica. Abordamos a relação saber-poder instituída no âmbito do Território, com especial atenção ao processo de difusão da informação. Nesse contexto, destacamos o desconhecimento dos presidentes das associações de assentamentos frente ao Programa Territórios da Cidadania e as implicações na relação saber-poder e a produção de informação e a não apropriação pela população do Território. Com isso, foi possível ressaltar características importantes desse Território, como o esvaziamento de conteúdo e a normalização do desenvolvimento, problemas e

conflitos não enfrentados e a participação concedida. Na sequência, discutimos o papel do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável na promoção do desenvolvimento territorial. Refletimos acerca dos novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial rural no Nordeste Paraense.

Em nossas considerações finais, procuramos mostrar o encadeamento entre o plano de pesquisa e sua execução, assim como a coerência da sistematização para o entendimento das práticas discursivas de desenvolvimento territorial da política pública do Programa Territórios da Cidadania como ordinários dispositivos estatais de segurança nas atuais práticas de governamentalidade.

# **1 GOVERNAMENTALIDADE BIOPOLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Neste capítulo apresentamos os principais conceitos e concepções foucaultianos que constituem os instrumentos teóricos e metodológicos considerados para o desenvolvimento deste estudo. Em um primeiro momento, abordamos os pressupostos das relações de poder-saber, considerando a genealogia como perspectiva metodológica. Tratamos de conceitos importantes para a problematização das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, tomando a governamentalidade biopolítica como elemento central para a compreensão das estratégias de controle social. E, posteriormente, apresentamos e explicamos o uso da governamentalidade biopolítica pelo Estado brasileiro como processo de instrumentalização das estratégias de desenvolvimento e governo da população.

Para isso, lançamos mão da metáfora da caixa de ferramentas foucaultiana (FOUCAULT, 2001), fato que nos permite inclinar para a adoção da teoria e dos conceitos usados pelo Foucault de forma a instrumentalizar nossa pesquisa. Como afirma Foucault (2001), refletir acerca da teoria como uma caixa de ferramentas não significa elaborar um sistema, mas sim um instrumento, uma forma própria às relações de poder e às lutas que se instituiu em torno delas. Dessa maneira, procuramos nas teorias desse pensador ferramentas que nos ajudam a desmontar e a desnaturalizar o horizonte fechado das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. Isso nos exigiu, primeiramente, conhecer as ferramentas que utilizaríamos e compreender em que estas consistem e quais suas utilidades.

## **1.1 Governo e análise genealógica**

Adotamos como ferramenta analítica principal o conceito de governamentalidade. A centralidade desse conceito se deve à capacidade em proporcionar uma análise mais complexa das políticas públicas em foco. Por isso, ele será abordado de forma transversal ao longo da pesquisa. Mas, não menos importante, são os conceitos de governo, poder, biopolítica, norma e dispositivo, adotados com objetivo de avançar no entendimento das políticas de desenvolvimento territorial no âmbito da racionalidade política atual, que acreditamos

funcionar como dispositivo biopolítico de controle social e redução do risco social.

Inicialmente, para compreendermos o sentido do termo *governamento*, devemos recuperar a história da palavra *governo*. Possuindo, em princípio, um sentido bastante amplo, ela foi se limitando, ao ponto de hoje quase que somente identificar instâncias e ações próprias do Estado (VEIGA-NETO, 2007). Como observa Veiga-Neto (2007), Foucault (2007) atribui essa restrição de significado ao fato das relações de poder terem se tornado cada vez mais governamentalizadas, isto é, terem sido racionalizadas e centralizadas aos moldes das instituições do Estado, o que não significa dizer que as relações de poder se concentraram no Estado; muito pelo contrário, elas se distribuem de maneira ampla e microscópica pela rede social.

Nesse sentido, compartilhamos com Veiga-Neto (2007) o entendimento de ser mais apropriado adotar a palavra *governamento* e não *governo*

para designar todo o conjunto de ações de poder que objetivam conduzir (governar) deliberadamente a própria conduta ou a conduta dos outros [...]. Com isso, deixamos a palavra *governo* para designar tudo o que diz respeito às instâncias centralizadoras do Estado e usamos *governamento* para designar todo o conjunto das ações – dispersadas, disseminadas e microfísicas do poder – que objetivam conduzir ou estruturar as ações (VEIGA-NETO, 2007, p. 952, grifo do autor).

Dessa maneira, o termo *governo* tratará das instâncias da administração pública em suas diversas esferas, enquanto *governamento* compreenderá a ideia de governar de forma mais ampla. Como explica Veiga-Neto (2007), é certo que qualquer *governo* também pode exercer o *governamento*, mesmo que este exercício não seja algo de sua exclusiva atribuição. Estabelecendo um paralelo com o autor, podemos considerar as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil como bons exemplos dessa relação, uma vez que tais políticas procuram fazer com que cada indivíduo adote esta ou aquela prática ou comportamento, podendo então ser compreendidas como ações de *governo* que agem por meio do *governamento* das populações. O autor sublinha que o *governamento* se revela praticamente como formas de relações de poder, isto é, uma ação sobre ações possíveis, ao passo que alguém, ao por em ação o poder sobre o outro, poderá governá-lo, sendo esta a manifestação visível, concreta e material das relações de poder.

Devemos esclarecer alguns traços importantes no entendimento de poder em

Foucault. Conforme exposição anterior, o autor rejeita a identificação entre poder e aparelho de Estado e concede destaque às redes de micropoderes que se expandem por toda a sociedade e circulam em cadeia. O poder é compreendido não apenas como repressivo, mas também como disciplinador, normalizador e produtivo. Chaves (1988) ressalta que o filósofo procura mostrar que “nenhuma estratégia de dominação tem sua base exclusiva na repressão” (CHAVES, 1988, p. 87). Ademais, isso não significa a “dominação global de uns sobre os outros, mas das múltiplas sujeições que existem e funcionam no interior do corpo social” (CHAVES, 1988, p. 87). Outro ponto que merece destaque é o fato de que o poder se exerce de forma mais efetiva em associação à produção de saber. Este funciona como peça do dispositivo político que o produz.

Para melhor compreender o conceito de poder em Foucault, observemos as considerações de Machado (2012), que destaca a importância das práticas sociais nas relações de poder:

não existe em Foucault uma teoria geral do poder. O que significa dizer que suas análises não consideram o poder como uma realidade que possua natureza, uma essência que ele procuraria definir por suas características universais. Não existe algo unitário e global chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social e, como tal, constituída historicamente (MACHADO, 2012, p. 12).

No trato desse conceito, podemos enumerar algumas preocupações metodológicas de Foucault, tais como: procurar o poder nas suas manifestações mais locais; não procurar saber quem detém o poder; não tomar o poder como um fenômeno homogêneo; considerar o indivíduo como um efeito do poder; fazer uma análise ascendente do poder e entender que os métodos de dominação são instrumentos de saber e não ideologias. Ademais, outro destaque da analítica do poder em Foucault (2012b) é o uso do modelo da guerra para o entendimento das relações de forças. Conforme o autor defende, “o poder é guerra, guerra prolongada por outros meios” (FOUCAULT, 2012b, p. 275). Nessa visão, o poder é compreendido como luta, enfrentamento, disputa, multiplicidade de relação de forças estratégicas, que tem por objetivo acumular vantagens e ampliar benefícios.

Assim, para melhor compreender as relações de forças e as estratégias de controle que envolvem as políticas públicas territoriais no Brasil, ancoramos-nos em

uma contribuição teórico-metodológica foucaultiana: a genealogia. A análise genealógica nos permitirá maior capacidade para desvencilhar as tramas que envolvem o tema, uma vez que ela é compreendida como uma metodologia que permite a elaboração de um saber histórico das lutas e o uso desse saber nas práticas concretas atuais, bem como naquelas que envolvem as relações de saber-poder (FOUCAULT, 2012b).

A análise genealógica se destaca do método arqueológico por agregar novos dispositivos no jogo de disputa dos discursos, como o elemento saber-poder-subjetivação, isto é, ela concede maior ênfase às formas de exercício do poder, em particular, a relação entre ambos, problematizando o saber enquanto estratégia de poder e o localizando em meio às lutas (REVEL, 2009).

A genealogia, para Foucault (2006), contempla, particularmente, a análise do encadeamento de poderes e saberes que compõem certo elemento em sua historicidade. Compreende a análise do enfrentamento entre os micropoderes, as formações discursivas e não discursivas. Ganha importância por promover o mapeamento da luta de saberes, produzidos por meio de uma historiografia das continuidades e descontinuidades e trata de ativar saberes locais contra formas teóricas unitárias de produção da verdade.

Assim, a ativação dos saberes dos camponeses e comunidades tradicionais do Território da Cidadania do Nordeste Paraense frente aos conhecimentos de organizações multilaterais, mobilizados por meio de práticas discursivas e não discursivas institucionalizadas e reproduzidos pelo governo brasileiro, permite demonstrar como se concretiza esse embate de saberes e como se efetivam as relações de poder no Território. O mapeamento dessa luta e suas relações serão apresentados no capítulo quatro desta tese.

Tecendo considerações acerca da genealogia foucaultiana, Chaves (1988) destaca três características importantes do método. Primeiramente, a genealogia não adota a categoria de causalidade, concedendo ênfase ao acontecimento a uma diferença regida pelo acaso das lutas. Em segundo lugar, ela inverte a relação entre próximo e longínquo, buscando explicações em algo que esteja próximo e visível; não se propõe, dessa forma, a buscar uma origem distante. Em terceiro, sugere análise com uma perspectiva sempre parcial e fragmentária.

O autor prossegue na caracterização e aponta mais três elementos de relevância na análise genealógica. Primeiro, as práticas sociais do controle e da

vigilância desempenham papel relevante na constituição dos saberes. Segundo, no âmbito dessa análise, o discurso é concebido por um confronto de forças, uma maneira de apropriação e submissão das coisas e da natureza. Nesse sentido, a genealogia concebe o nível discursivo em constante relação com o nível das práticas sociais. Por fim, a genealogia considera o sujeito não como o detentor do conhecimento; pelo contrário, o conhecimento seria o resultado do confronto entre forças, supondo o exercício da violência e do controle na sua constituição.

No contexto genealógico, os saberes são compreendidos como materialidades, práticas, acontecimentos, elementos de um dispositivo de natureza essencialmente política, que se relacionam com a estrutura econômica, constituindo-se mecanismos determinantes nas relações de poder (MACHADO, 2007). O autor afirma que a genealogia criada por Foucault desconstruiu a ideia que faz da ciência um conhecimento em que o sujeito vence todas as suas limitações e se instala na neutralidade universal na qual a verdade não é perturbada. Para essa forma de investigação, todo conhecimento, científico ou ideológico, só existe a partir de condições políticas que constituem a fundamentação para a construção do próprio sujeito e dos domínios do saber. É por isso que a investigação do saber não deve se dedicar a um sujeito que detém a origem do conhecimento, mas deve se concentrar nas relações de poder que o constituem. Nesse embate, não há saber neutro.

O autor ainda destaca que todo saber é político, não porque adentra às estruturas do Estado e por ele é apropriado, sendo utilizado como instrumento de dominação, mas porque tem sua origem nas relações de poder. A questão é que estas dimensões sempre se relacionam mutuamente, pois “não há relação de poder sem constituição de um campo de saber, e, reciprocamente, todo saber constitui novas relações de poder. Todo ponto de exercício do poder é, ao mesmo tempo, um lugar de formação de saber” (MACHADO, 2007, p. 177). É nesse sentido que compreendemos a atuação, por exemplo, do Banco Mundial não apenas como um agente de poder que dita as regras econômicas e propõe estratégias de desenvolvimento, mas também como um agente que produz e difunde saberes.

A partir da exposição inicial, acreditamos ser oportuno apresentarmos o importante conceito de governamentalidade e seus desdobramentos. Para isso, será necessário resgatarmos um pouco da história da constituição deste conceito, em especial a transição da teoria do soberano para a nova arte de governar, desenvolvida por Foucault (2007, 2012b).

## 1.2 A Governamentalidade biopolítica

Foucault (2012b) analisa o surgimento histórico da questão do governo da população, mapeando a rede de relações entre segurança, população e governo. A partir da contraposição da literatura de governo com a literatura anti-maquiavélica, representados respectivamente pelas obras *O Príncipe*, de Maquiavel, e a obra *Miroir Politique*, de Guillaume de La Perrière, o autor identifica a transição da doutrina do príncipe ou a teoria jurídica do soberano para a teoria da arte de governar.

A transição entre as duas formas de governo não se trata de simples mudança terminológica, mas de profundas mudanças de princípios e de implicações políticas importantes. Enquanto no príncipe “maquiavélico” a forma de governo é única, singular e transcendente, centrada na figura do governante soberano, na corrente diametralmente oposta, as formas de governo são múltiplas e plurais e o governo pode ser exercido em vários contextos e por muita gente. Assim, o governo do príncipe seria apenas mais uma modalidade entre os muitos governos.

No entanto, a transição para a arte de governar não ocorre facilmente. Essa concepção surge no século XVI, mas se mantém bloqueada até o século XVIII. O grande desafio da arte de governar foi introduzir a economia – conceito restrito ao âmbito da família, compreendido como a correta forma de gestão dos indivíduos, dos bens, da riqueza – no nível de gestão de um Estado. Com esse processo, o termo economia muda drasticamente de sentido. Aquilo que no século XVI designava uma forma de governo, no século XVIII passou a ser entendido como um campo de intervenções do governo por meio de diversos mecanismos complexos, aproximando-se do sentido atual da palavra.

A arte de governar desvincula governo de território e o seu foco está no conjunto de coisas e homens. Para Foucault (2012b), essa forma de governo tem como objetivo os indivíduos em suas relações com as riquezas, com os recursos e não com o território. Evidentemente, essa concepção de território, restringida à base ou ao substrato físico sobre o qual é exercida a soberania estatal não comunga com as atuais teorias de ciências como a Geografia. Mas, ressalvadas essas diferenças, o que Foucault quer mostrar é que o governo não está mais centrado no exercício do poder para assegurar a posse de um principado maquiavélico, mas um governo da gestão econômica da população com relação a seu território.

De maneira claramente oposta à soberania, a arte de governar tem uma finalidade definida como a forma correta de dispor as coisas e conduzi-las, não ao bem comum a que se referia a soberania, mas ao propósito adequado a cada uma das coisas a governar. Nesse caso, a arte de governar possui finalidades específicas e para atingi-la não se usa a imposição ou a obediência à lei, mas sim táticas: “não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos” (FOUCAULT, 2012b, p. 418). Assim, a finalidade do governo está nas coisas que ele gere.

E, conforme explica o autor, para bem gerir as coisas, a teoria da arte de governar defende que os governantes devam ter paciência, sabedoria e diligência. Por paciência é entendida a arte do governo sem necessariamente usar de violência para exercer seu poder. Para isto, a sabedoria – considerada o conhecimento das coisas, dos objetivos e disposição para atingi-los – e a diligência – governar somente quando o governante se considerar a serviço dos governados – são os conteúdos para uma gestão não violenta.

Estes traços importantes da arte de governar vão se concretizar no conhecimento e na ciência do Estado. No entanto, essa arte de governar tem seu desenvolvimento obstaculizado por vários fatores que perduraram até o século XVIII. Será a partir de transformações históricas no âmbito da economia, da soberania e da família, que essa racionalidade ganhará amplo espaço de atuação.

O desbloqueio da arte de governar é marcado por um período de expansão populacional, em que cessam as grandes crises e conflitos, proporcionando estabilidade econômica, política e militar. Foucault (2012b) afirma que foi com o desenvolvimento da ciência do governo que o problema da população pode ser pensado e analisado com o uso da estatística. Candiotta (2010) acrescenta que esse desbloqueio ocorreu apenas quando os Estados passaram a considerar como objeto principal das suas ações não a unidade do território, mas a complexidade da população. Dessa maneira, houve uma mudança de concepção da economia, deixando o foco do modelo da família para se concentrar na população, pois esta possuía fenômenos específicos que seriam irredutíveis àquela.

A família, mesmo perdendo o centro das atenções a partir do século XVIII, torna-se o instrumento privilegiado das práticas de governo, uma vez, que para obter alguma coisa da população, por meio dela as ações serão mobilizadas. Um exemplo

atual disso é a centralização da família para os programas do Unicef, agência vinculada às Nações Unidas (ONU), conforme destaca Lemos (2010b). Não distante dessas estratégias, estão as políticas públicas atuais, que dispõem do mesmo foco, como os Programas de Reforma Agrária, que, dentre outros, estão incluídos no Programa Territórios da Cidadania. Nesse caso, as famílias estão sendo usadas como instrumentos de governo da população, na perspectiva de atingir o que o governo considera como melhoria na qualidade de vida, aumento do nível de acumulação de capital etc., traduzidos como desenvolvimento. E tudo isso acontece sem que as pessoas se deem conta do que estão fazendo.

Assim, a população surge como objetivo do governo, isto é, a população converte-se no seu foco principal, tendo como instrumento campanhas e práticas voltadas à família. Para Foucault (2012b), a população surge como “fim e instrumento do governo [...] Aparece como [...] objeto nas mãos do governo; como consciente, ante o governo, daquilo que ela quer e **inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça**” (FOUCAULT, 2012b, p. 425, grifo nosso). Isso, para o autor, constitui o nascimento de uma arte, de táticas e de técnicas totalmente novas.

A constituição de um campo de saber referente à população permite o surgimento da economia política, momento em que aparece, entre os vários elementos da riqueza, a população. Esta deixa de se constituir um bem e adquire um valor relativo. Passa a ser vista como um conjunto de fenômenos que devem ser controlados para possibilitar o crescimento do Estado. Simultaneamente à constituição da economia em uma ciência, ela foi transformada em um mecanismo de intervenção característico do governo, marcando a passagem de uma arte de governar para uma ciência política.

Foucault (2012b) deixa claro que essa passagem para a nova forma de governo da população não significou ausência de soberania e de disciplina; muito pelo contrário, a soberania passa a ser usada com mais perspicácia, tornando-se ainda mais aguda e a disciplina se valoriza, tendo em vista que o governo da população significa geri-la em profundidade e com riqueza de detalhes. Assim, a sociedade soberana e a sociedade disciplinar permanecem existentes e atuantes com o surgimento da sociedade de governo ou de segurança, isto é, não há uma sobreposição, mas sim uma interação. O que muda é apenas o agente dominante em cada contexto histórico e geográfico. Essas três dimensões constituem uma triangulação, tendo a população como alvo principal e os dispositivos de segurança

como mecanismos essenciais.

Assim, o movimento que transforma as relações da soberania no âmbito do governo, que coloca a população como um campo de intervenção, como um dado e como objeto do governo, e que utiliza a economia política como ciência e como técnica de intervenção do governo, passa a constituir, a partir do século XVIII, o que Foucault (2012b) denominou de governamentalidade. Por esse termo ele compreende três coisas:

- 1) o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.
- 2) a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.
- 3) o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (FOUCAULT, 2012b, p. 429).

A governamentalidade é um termo que compreende a maneira como se rege a conduta da população em um determinado contexto utilizando-se de instrumentos estatais. Como observou Duarte (2011), Foucault assume que a governamentalidade opera a partir do governo das coisas e das pessoas, adotando os dispositivos de segurança do Estado, entre eles, o saber institucionalizado, as instituições públicas, as políticas de seguridade social, as forças de segurança e a própria polícia, com o propósito de controlar os corpos das pessoas, de maneira individual ou coletivamente. Senellart (1995) acrescenta que essa governamentalidade passa a representar uma “figura original de poder, articulando técnicas específicas de saber, de controle e de coerção” (SENELLART, 1995, p. 2), o que foi possível pela racionalização das relações de poder.

Essa maneira de ver como se governa a conduta dos homens instaura uma proposta de grade de análise das relações de poder (FOUCAULT, 2008). Com isso, a concepção de governamentalidade implicou um olhar mais refinado, uma forma de pensar a complexa realidade nos procedimentos de governo dos corpos, concomitantemente na individualidade (disciplina) e na totalidade (biopolítica), em

uma intrincada rede de relações de saber-poder, constituindo um dispositivo político e histórico (LEMOS, 2012a).

O termo governamentalidade, como observou Candioto (2010), tem um sentido eminentemente político. Para ele, Foucault (2007) queria mostrar que no mundo Ocidental não foi a sociedade que sucessivamente tornou-se estatizada, mas sim o Estado que se governamentalizou. Essa particularidade possibilitou a sobrevivência do Estado e o seu fortalecimento. Por isso, a compreensão das políticas que envolvem o Estado deve partir da observação das estratégias de governamentalidade. Candioto (2010, p. 43) afirma que o conceito de governamentalidade introduz uma transformação na analítica do poder, pois “ela facultou tratar num mesmo plano de imanência a genealogia da racionalidade política estatal moderna e a constituição ética do indivíduo, a macropolítica e a micropolítica, o governo dos outros e o governo de si mesmo”.

No estudo do ato de governar, Foucault (2007) centra a atenção no poder pastoral, em um primeiro momento, apontando sua origem no Oriente pré-cristão, caracterizando-o como uma relação entre Deus e os homens e, em um segundo instante, comparando-o com a Grécia Antiga. Ele faz um percurso na transição do pastorado cristão, tendo como pano de fundo o governo político, que se transforma, de fato, em uma prática política calculada e medida, a governamentalidade do Estado moderno.

Com isso, o Estado foi gradativamente governamentalizado, levado à supremacia de uma forma de poder que se denomina de governo, tornando-se uma peripécia da governamentalidade. Nesse contexto, a população adquire uma concepção que destaca a nova dimensão do poder, isto é, o biopoder. Todo um conjunto de dispositivos de segurança é elaborado para garantir certos padrões de reprodução e certo direcionamento na circulação da população (FOUCAULT, 2007).

Nesse sentido, a razão de Estado definiu uma arte de governar na qual a referência à população estava implícita, mas ainda não assimilada pela dimensão reflexiva. Para o autor, é do século XVII a meados do século XVIII que ocorreu uma gama de transformações no contexto do universo político em torno da noção de população. Essas mudanças se fizeram por meio de um aparato para colocar em operação a razão de Estado.

Para isso, o conhecimento científico foi extremamente necessário. A ciência como arte de governar gerou uma relação de poder e saber, governo e ciência. O

governo passou a moldar suas decisões aos desejos da ciência. O Estado, então, ocupa-se da cobertura da população em sua naturalidade e isto irá significar o desenvolvimento de uma certa quantidade de ciências para intervenção (FOUCAULT, 2007). Além da ciência econômica, da medicina social e da estatística, o Estado tem feito uso da ciência geográfica e da cartografia para lidar com os problemas da população, tornando então essas ciências ferramentas para destacar a nova função de controle social.

O autor destaca que com as mudanças do século XVIII, a razão do Estado é modificada pela razão econômica. Ao conceder ao Estado um novo conteúdo, assinala o surgimento de uma nova governamentalidade que instituirá os traços fundamentais da governamentalidade moderna e contemporânea, marcada pela busca do aumento das forças do Estado. Hortonéda (2005) ressalta que este processo irá transformar a maneira de pensar a relação entre Estado, sociedade civil, e, portanto, a constituição do corpo social. Começa a ser pensada uma naturalidade que não possuía existência até aquele momento. Trata-se da naturalidade da sociedade, que será denominada de sociedade civil. A partir de então, o Estado governamentalizado tem não apenas um agrupamento de súditos, mas toda uma sociedade, a qual ele deve garantir sua gestão. Veremos mais adiante as transformações que a noção de sociedade civil irá impor sobre a arte de governar.

Nessa nova governamentalidade, o Estado constitui a ideia reguladora da razão governamental funcionando como um objetivo que deve ser atingido ao término do processo de racionalização da arte de governar. Essa forma de pensamento, de reflexão, de estatística, de intervenção do mesmo se denominará política, isto é, a maneira racional da arte de governar. Assim, o Estado é o que rege a razão governamental. Vale ressaltar que essa razão se caracteriza por uma intervenção de maneira discreta, com o propósito de conservação, de manutenção e de desenvolvimento de certa relação de forças. E para que essa relação de forças se mantenha, será necessário o emprego dos dispositivos de segurança (FOUCAULT, 2007).

Na moderna governamentalidade, o Estado atua no domínio das intervenções, sem necessariamente dispor do uso da força e até mesmo sem um caráter regulamentador. Torna-se preciso manipular, facilitar, deixar fazer, isto é, impõe-se gerenciar e não regulamentar. Para o filósofo, o propósito essencial dessa

gestão não se trata do impedimento das coisas, mas de fazer com que as regulações necessárias e naturais atuem. Assim, a tarefa do Estado é fazer com que não haja desvios ou que uma intervenção arbitrária, alheia a seus interesses, não desvie ou comprometa a trajetória dos processos. Para isso, é necessária a utilização de mecanismos ou dispositivos de segurança que tenham por objetivo principal assegurar o desenvolvimento desses fenômenos, que, em essência, são os processos econômicos e os processos intrínsecos à população. Trataremos destes dispositivos com maior riqueza de detalhes mais a frente. No momento, faz-se necessário retomar a noção de liberdade, traço marcante da governamentalidade moderna.

Quanto a esta noção, Gros (2004) destaca que o pressuposto da prática governamental atual consiste em governar para favorecer, ao máximo, a liberdade de mercado e intervir o mínimo possível em favor do bem-estar social. Essa forma de atuação se estabelece sobre a emergência da ideia de governo ajustado à verdade do mercado. Isto se revela como uma tentativa de colocar em prática uma naturalização do mercado, que tem como objetivo o uso da população em sua dimensão biopolítica, ou seja, o controle social também busca a submissão da população às verdades colocadas pelo mercado.

Nessa perspectiva, a governamentalidade não consiste em instaurar uma relação de obediência integral de cada indivíduo, como ocorria na associação de dependência total do pastorado cristão. Ao contrário, o Estado agora demanda aos indivíduos autonomia e responsabilidade (HACHE, 2007). Esta reorganização do Estado, segundo a autora, passa a transferir responsabilidades próprias deste, como trabalho, educação, segurança etc. para os indivíduos e instituições privadas. É nesse sentido que a forma de governar, por meio das políticas de descentralização de desenvolvimento territorial presentes no Brasil, transfere grande parte da responsabilidade do próprio bem-estar social aos indivíduos-alvo desses programas.

Para Bornstein (2006), essa transferência de responsabilidade passa a ser considerada pelo Estado como uma responsabilização libertadora, denominada por ele de *empowerment*. Por essa lógica, os indivíduos tornam-se responsáveis pelo seu próprio bem-estar. Hache (2007) afirma que esse modo de governar, por meio do empoderamento individual, torna-se um governo *sem mãos*, à distância, que influencia no comportamento dos indivíduos sem interferir diretamente sobre eles. Nesse caso, a liberdade emerge como uma condição de existência do poder. É

preciso que exista liberdade para que o poder possa ser exercido. Nesse contexto, cabe ao Estado aumentar a fé das pessoas, ou seja, a fé de que na próxima ocasião será a oportunidade de seu sucesso individual. Assim, a existência de uma política voltada ao desenvolvimento dos territórios considerados menos desenvolvidos aumenta a esperança da população na solução de seus problemas e constitui-se tentativa de amenizar as insatisfações e tensões no meio rural.

A problemática da governamentalidade não se restringe ao universo estatal, mas tem nele traços específicos da moderna relação de poder. Isto se deve ao fato do Estado ter se tornado um importante mecanismo de individualização e de totalização (FOUCAULT, 1995). A individualização ocorre por conta do redimensionamento do poder pastoral pelo Estado, isto é, a salvação agora assume novos significados, tais como: a saúde, a segurança, o bem-estar e o sucesso individual, mencionados anteriormente. A totalização busca a regulação dos fatos aleatórios que acometem uma determinada população, o que é designado por Foucault (1997) de biopolítica.

Para se compreender a constituição da biopolítica seria preciso situá-la no contexto de desenvolvimento histórico das práticas de governamentalização moderna. A esse respeito, Revel (2009) observou que a governamentalidade moderna coloca pela primeira vez a questão da política da população, o que significa não a soma de indivíduos de um território ou o conjunto de sujeitos de direito, mas um objeto construído para a gestão política global da vida dos indivíduos, fundando, assim, as bases da biopolítica atual. Ademais, a biopolítica é entendida como a forma de racionalizar os problemas propostos à prática governamental pelos fenômenos pertinentes a uma população. Trata-se de uma tecnologia de poder massificante que considera a população um problema político, científico, biológico e de poder. Tal tecnologia, na visão de Seixas (2011), permite produzir e inventar gestos, atitudes e saberes específicos retirados dos acontecimentos e fatos da vida dos homens, e que estabelece o campo de intervenção do seu poder (CHAVES; SAMPAIO, 2012). Assim, a biopolítica vai tratar, em especial, de previsões, de estatísticas, de medições universais, atuando por meio de mecanismo cada vez mais sutis. Foucault (1997) define, então, a forma de ação da biopolítica da seguinte maneira:

Et c'est par rapport à ces phénomènes-là que cette biopolitique va

mettre en place non seulement des institutions d'assistance (qui existaient, elles, depuis très longtemps), mais des mécanismes beaucoup plus subtils, économiquement beaucoup plus rationnels que la grosse assistance, à la fois massive et lacunaire, qui était essentiellement rattachée à l'Église. On va avoir des mécanismes plus subtils, plus rationnels, d'assurance, d'épargne individuelle et collective, de sécurité, etc. (FOUCAULT, 1997, p. 218)<sup>6</sup>.

Nesse sentido, acreditamos que entre esses mecanismos sutis e racionais estão também as instituições estatais de proteção social, e, especialmente, as políticas públicas promotoras do desenvolvimento territorial que pensamos corresponderem a mecanismos de regulação política que contribuem para a produção de subjetivações. Constitui um saber-poder que incide simultaneamente sobre os indivíduos e sobre a população, produzindo, dessa forma, o que Foucault (1997) denominou de efeitos disciplinares e de efeitos regulamentadores, isto é, aquilo que tanto pode ser aplicado ao corpo que se pretende disciplinar, quanto a uma população que se almeja regulamentar. A nosso ver, este tem sido o papel articulador desempenhado pelas políticas públicas do Programa Territórios da Cidadania no Brasil.

Para compreender como a governamentalidade se transformou no mecanismo eficiente de controle social, é preciso retomar a noção de “dispositivo”. Por meio deste, Foucault (2012b) considera:

em primeiro lugar, um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos [...]. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre esses elementos [...]. Em segundo lugar, [...] entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes. Em terceiro lugar, [...] o dispositivo tem [...] uma função estratégica importante (FOUCAULT, 2012b, p. 364-365).

Chaves (1988) registra que o filósofo acrescenta a estas três características uma última, a gênese, compreendida em dois momentos. O primeiro corresponde à definição de um objeto estratégico qualquer e o segundo ao processo de

---

<sup>6</sup> E é em relação a estes fenômenos que essa biopolítica vai introduzir não somente instituições de assistência (que existem faz longo tempo), mas mecanismos muito mais sutis, economicamente muito mais racionais do que a grande assistência, a um só tempo maciça e lacunar, que era essencialmente vinculada à Igreja. Vamos ter mecanismos mais sutis, mais racionais, de seguros, de poupança individual e coletiva, de seguridade etc. (Tradução nossa).

constituição e desenvolvimento do dispositivo. Com a junção destes quatro elementos, o dispositivo é então definido como “estratégias de relações de forças sustentando tipos de saber e sendo sustentadas por elas” (FOUCAULT, 1979, p. 246 apud CHAVES, 1988, p. 85). O autor complementa que os dispositivos são entendidos nas análises genealógicas como a relação entre discurso e práticas sociais.

Ademais, os dispositivos constituem em agenciamento concreto que apresenta uma mistura entre o visível e o enunciável. Dessa forma, nos propomos a assumir as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil como um dispositivo de segurança, uma vez que agem para moldar e modelar maneiras de subjetivação da sociedade. Nesse sentido, há um nexo entre o controle da vida dos indivíduos que compõem o Programa Territórios da Cidadania e as práticas de políticas públicas implementadas pelo governo federal, como maneira de contribuir na orientação de uma determinada trajetória. Tal dispositivo se manifesta por meio de práticas concretas de assistencialismo social e de discursos sutizados, nem sempre perceptíveis.

Não podemos deixar de mencionar o componente tecnológico, o aperfeiçoamento dos sistemas estatais de informática, em especial, a junção da tecnologia da informação com a cartografia digital, possibilitando uma ampla produção de saber sobre a população, como nos robustos bancos de dados corporativos e nas novas formas de organização e classificação dos cidadãos nesses bancos de dados, utilizados como dispositivos tecnológicos de segurança na fase atual da governamentalidade biopolítica. Também se têm criado novos dispositivos para ordenar as populações em indicadores estatísticos, quantificá-las e regulá-las mais sofisticadamente. No caso de instituições vinculadas à política do Programa Territórios da Cidadania, acreditamos que a combinação entre tecnologias de informática, estatística e cartográfica, para a constituição de sistemas de informação geográfica, potencializa a capacidade de controle dessa política e produz uma relação saber-poder específica para um “bom governo”. Defendemos que isto significa a renovação e sutização das técnicas de controle.

Como qualquer dispositivo demanda um meio material para se efetivar, coadunamos com o pensamento de Benites (2004), ao propor que o próprio trabalho burocrático das instituições públicas constitui-se um dispositivo de segurança estratégico para o exercício do governo da população, posto que ele é

“investido por novos e sutis mecanismos de controle, em uma tática que visa [a] controlar e regular mais refinadamente a vida da população” (BENITES, 2004, p. 294). O trabalho burocrático reforça a lógica de controle que perpassa os meros limites do Estado brasileiro.

Para compreender essa transcendência ao Estado nacional, mais uma vez compartilhamos com Benites (2004) o entendimento de que a presença da racionalidade capitalista na transformação do Estado brasileiro está associada aos mecanismos de produção e difusão de saber e poder por intermédio de estratégias internacionais. Por isso, investigamos as relações das agências multilaterais na influência de programas nacionais de cunho territorial, ressaltando o jogo estratégico de táticas de governo e as relações de saber-poder que envolvem as instâncias supranacionais nas estratégias de controle social.

Faz-se necessário perguntar a qual população e a quais indivíduos estas políticas de controle estão voltadas? O que se busca com o estabelecimento desse controle? Pensamos que estas respostas não são facilmente encontradas, mas partimos de pressupostos inicialmente estabelecidos como forma de orientar nossa análise, que corresponde à tentativa de manter sobre controle o “indivíduo perigoso”. Aqui tomamos emprestado o termo utilizado por Foucault (2002), que compreende o “indivíduo perigoso” como aquele que foge aos padrões estabelecidos pela norma, ou seja, um indivíduo anormal. E o que é o indivíduo anormal em uma sociedade capitalizada e com atenção voltada ao produtivismo? O homem amazônida, ribeirinho, camponês, tradicional, entre tantas outras denominações, este ser social considerado avesso às regras de produção, que desenvolve atividades não condizentes aos interesses do mercado internacional, este se torna, entre os “anormais” do Brasil, o mais urgente de intervenção, intervenção necessária para uma justificativa social e moral do nível de pauperização destes indivíduos.

Introduzimos, desta maneira, o conceito de norma, o que nos demanda tecermos algumas considerações para melhor delimitá-la. Quando se procura conformar as ações dos indivíduos a uma regra geral, previamente estabelecida como a norma, ocorre, na visão de Foucault (2007), uma normalização disciplinar. O filósofo explica que é considerado normal quem possui a capacidade de adequar-se ao modelo; contrariamente, quem não se amoldar é definido como “anormal”. Como registra Veiga-Neto (2007), Foucault esclarece que a busca para conformar os indivíduos de acordo com padrões prévios elaborados no âmbito do grupo social ao

qual estão associados, deve ser entendida como uma normação e não uma normalização. Ou seja, a normação toma como referência a norma para, posteriormente, distinguir o normal do anormal. A normalização parte do assinalamento entre o normal e o anormal para enquadrá-lo a uma norma já existente. Dessa maneira, o normal torna-se o elemento fundante, deixando a sensação de ser algo natural e com isso se esquece do caráter arbitrário da construção da norma. A partir dessas considerações o autor acrescenta os termos dispositivos normatizadores para designar aqueles que correspondem à criação, à sistematização e ao estabelecimento das normas e dos dispositivos normalizadores para aqueles que procuram submeter todos sob uma norma já estabelecida.

Com o processo de naturalização da norma, Veiga-Neto (2007) alega que as questões de normalidade e anormalidade passam a funcionar como operadoras para a intervenção de políticas pública do Estado. Nesse sentido, Lemos (2007) assevera que a norma impõe uma homogeneização de técnicas, costumes, linguagens, códigos e modos de consumo. Isso contribui para o estabelecimento de políticas padronizadas. Ademais, Chaves e Sampaio (2012) acrescentam que a norma constitui a ligação entre o corpo e a população, vinculando as tecnologias disciplinares e as regulamentares.

Em face ao exposto, acreditamos que o conjunto de ações em curso não se trata de exclusão e de expulsão deste anormal amazônida; pelo contrário, busca-se estabelecer a inclusão e definir uma presença que se refere a uma presença controlada e uma inclusão que visa a colocá-lo nos jogos de mercado e, com isso, reduzir os riscos que este indivíduo representa para si mesmo, para os outros e para o Estado. Trata-se, como Foucault (2007) defende, de estabelecer um aparelho de normalização, que significa uma observação meticulosa, cada vez mais sutil e constante. Isso implica na ampliação dos efeitos de poder a partir do acúmulo da observação e, conseqüentemente, aumento do saber. Em outras palavras, há um conjunto de mecanismo que permite o crescimento do saber sobre essa população “anormal” e que busca enquadrá-la na lógica pré-estabelecida.

### **1.3 Governamentalidade e autolimitação da arte de governar**

No seio dessa nova prática governamental, em que a economia política ganha dimensões ampliadas, o mundo entra num momento de novo tipo de racionalidade

na arte de governar, destacando a autolimitação da razão governamental. Os princípios fundamentais dessa autolimitação são estabelecidos de duas formas essenciais: a concorrência, do lado do mercado; e a utilidade, do lado do poder público. Na primeira forma, há a concepção que, para o mercado funcionar, é necessário o Estado se abster de modificar a situação de concorrência, devendo sim, intervir para que ela não seja alterada. Dessa maneira, a economia de mercado vai aferir as ações do governo e constituir o indexador em relação ao qual se deve estabelecer as regras. Trata-se de avaliar todas as medidas do governo com uma grade econômica, em termos de eficácia e custos de intervenções. Isto é, passa a se governar para o mercado (FOUCAULT, 2008).

A segunda via se estabelece em função dos objetivos da governamentalidade e de sua prática, definida pelas fronteiras da utilidade. As ações de intervenção do poder público se associam ao princípio de utilidade e o utilitarismo torna-se uma tecnologia de governo, uma forma de reflexão e também uma tecnologia política. O governo da nova razão governamental torna-se aquele que manipula interesses. A partir de então, não se precisa agir diretamente sobre as coisas, age-se apoiado nos jogos de interesses. Para Foucault (2008), “o governo só se interessa pelos interesses”; sendo assim, ele vai voltar atenção aos fenômenos da política, isto é, aos fenômenos que correspondem aos “interesses ou aquilo por intermédio do que determinado indivíduo, determinada coisa, determinada riqueza, etc. interessa aos outros indivíduos ou à coletividade” (FOUCAULT, 2008, p. 62). Esta forma de ação vai constituir algo que o filósofo irá denominar de *república fenomenal dos interesses*. Nesse contexto, e refletindo sobre nossa realidade, poderíamos indagar: qual o valor de utilidade da *população* rural amazônica numa sociedade em que é a troca que determina o verdadeiro valor das coisas?

Nessa nova razão governamental de Estado mínimo, que tem no mercado sua base, e na utilidade sua jurisdição, a liberdade, como já mencionamos anteriormente, surge agora como uma necessidade. A nova arte governamental produz, organiza e consome liberdade, e, especialmente, vai-se tornar gestora da liberdade. Veiga-Neto (2011) sublinha que essa liberdade, destacada por Foucault, deve ser continuamente ensinada, governada, regulada dirigida e controlada. Este gesto exige que se instalem limitações, procedimentos de controles e obrigações. Isto se processará por intermédio do princípio da segurança e da cultura do perigo. À segurança caberá zelar para que os interesses não gerem problema nem para os

indivíduos e nem para a coletividade. Assim, o jogo entre liberdade e segurança é a questão central dessa nova governamentalidade, além, é claro, de toda uma educação e cultura do perigo, que constituem técnicas disciplinares em contrapeso à liberdade concedida. Dessa forma, essa arte de governar, que manipula interesses, não pode agir sem ser simultaneamente gestora de perigos e de mecanismos de segurança/liberdade (FOUCAULT, 2008).

Nesse sentido, acreditamos que as liberdades concedidas pelo processo de descentralização presente nas políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil configuram-se como legitimadoras das ações do Estado. Essas políticas fundam não uma relação de coerção, mas cria espaços de liberdade, assegurados especialmente no domínio econômico, que terá um meio paliativo para a formação de uma soberania política vigiada, mecanismo tático e estratégico de controle.

Foucault (2008) afirma que a nova governamentalidade, agora marcada pelo neoliberalismo, vai se situar sob o símbolo da vigilância e da intervenção permanente, ocorrendo preferencialmente sobre a população e não mais focado no mercado diretamente. Nesse contexto, o autor afirma que as políticas sociais se caracterizam por apresentarem um resultado muito limitado, não tratando da manutenção do poder aquisitivo da sociedade, mas da transferência de um mínimo vital para aqueles que não poderiam assegurar sua própria existência. Tais intervenções contribuem para uma individualização em vez de promover a coletivização da política social. Assim, o objetivo das políticas sociais é fornecer a cada indivíduo o mínimo de poder econômico para que possam assumir e enfrentar os seus próprios riscos, mantendo inalteradas as regras do jogo econômico.

Dessa forma, foi preciso dar à nova governamentalidade uma referência, um novo campo de atuação. Essa nova realidade foi, para Foucault (2008), a sociedade civil, compreendida por ele como tecnologia e prática governamental. Para chegar a essa consideração, o autor demonstra a mudança total que a noção de sociedade civil sofreu. Por volta de meados do século XVIII, ela tinha uma noção de sociedade política, mas a partir da segunda metade desse século, momento em que as questões da economia política e da governamentalidade dos processos e sujeitos econômicos tornam-se evidentes, essa noção transforma-se por completo.

Três elementos importantes devem ser considerados a partir dessa mudança. Primeiro, a sociedade civil torna-se o campo das relações sociais que constitui vínculos para além das relações puramente econômicas, jurídicas e políticas.

Segundo, é a articulação da história com o vínculo social que compõe novo tecido social e novos tipos de governo. Terceiro, ela permite demonstrar uma relação entre o vínculo social e a relação com o governo. Assim, adentra-se em uma nova reflexão de tecnologia de governo, numa sociedade que existe com fenômenos de subordinação, isto é, fenômenos de poder. A partir daí, a sociedade civil é vista como a grade explicativa para as formas de exercício de poder, como passagem a uma nova forma de racionalidade que regula o governo (FOUCAULT, 2008). A regulação, agora, é exercida pela racionalidade dos governados, particularmente pelos interesses dos sujeitos econômicos que passam a conviver com as vicissitudes de outras racionalidades, constituindo, dessa forma, o jogo político atual.

#### **1.4 Governamentalidade e discurso**

Com o desdobramento do suposto desenvolvimento territorial no Brasil, devemos interrogar que táticas e estratégias foram agenciadas para a produção do Programa Territórios da Cidadania e como se opera a rede de articulação do saber-poder no âmbito desta política pública. Para nos auxiliar na busca de respostas a estas indagações, procuramos compreender os discursos e as práticas discursivas que envolvem o tema, com o intento de analisar melhor o apoio que estes recursos forneceram às estratégias de implementação do denominado desenvolvimento territorial.

Vale sublinhar que o discurso produzido na atualidade é indissociável de uma variedade de procedimentos de controle, de seleção, de organização e de redistribuição dos enunciados e dos indivíduos. Tais ações estão destinadas a manter afastados os perigos do discurso e, assim, poder dominar seu aparecimento (ALVAREZ, 1999 apud LEMOS, 2007). Esse entendimento demonstra que as práticas discursivas e as estratégias de controle estão mutuamente relacionadas.

Inicialmente, destacamos que Foucault (2012a) compreende o discurso como um campo de regularidade para diversas posições de subjetividade. Para ele, o discurso “não é a manifestação, majestosamente desenvolvida, de um sujeito que pensa, que conhece o que diz: é ao contrário, um conjunto em que podem ser determinadas a dispersão do sujeito e sua descontinuidade em relação a si mesmo” (FOUCAULT, 2012a, p. 66). Dessa maneira, somos levados a sugerir que o regime de objetos característicos da formação discursiva do desenvolvimento territorial, não

é de posse exclusiva de um sujeito cognoscente, como os dirigentes do alto escalão do governo atual, mas é constituído por sujeitos diversos e descontínuos.

O filósofo considera que a materialidade desempenha um papel de grande importância na modificação da identidade do enunciado. “O enunciado precisa ter uma substância, um suporte, um lugar e uma data. Quando esses requisitos se modificam, ele próprio muda de identidade” (FOUCAULT, 2012a, p. 123). Todavia, o autor destaca que o enunciado pode ser repetido, mesmo tendo modificado sua materialidade, apesar de ser sensível à diferença de matéria, substância, tempo e lugar, ou seja, sempre em condições estritas.

Analisando a característica de repetição do enunciado, Deleuze (2005) destaca que para isso acontecer é necessário que haja condições singulares. Assim ele demonstra:

uma frase pode ser recomeçada ou reevocada, uma proposição pode ser reatualizada, só o enunciado tem a particularidade de poder ser repetido. No entanto, aparentemente as condições reais da repetição são bastante estritas. É preciso que haja o mesmo espaço de distribuição, a mesma repartição de singularidades, a mesma ordem de locais e de posições, a mesma relação com o meio instituído: tudo isso forma para o enunciado uma *materialidade* que o faz repetível (DELEUZE, 2005, p. 22, grifos do autor).

O autor ressalta que existe ainda a evolução histórica e que, ao longo do tempo, ocorrem mudanças técnicas, políticas, institucionais, sociais, fazendo com que os enunciados não permaneçam os mesmos, dificultando assim a possibilidade de se fazer repetível. Mesmo que se mantenha o mesmo *slogan*, não é certo que o enunciado se mantenha, pois pode pertencer a formações discursivas diferentes.

Nesse sentido, somos levados a questionar: os enunciados da formação discursiva do desenvolvimento territorial, iniciado na Europa, mesmo sendo repetíveis, podem ser repetidos sem perda de sentidos em países como o Brasil? Ademais, dispomos do mesmo espaço de distribuição, da mesma repartição de singularidades, da mesma ordem de locais e de posições, da mesma relação com o meio instituído que a França, por exemplo, dispõe? Qual a consequência em tentar repetir um enunciado numa materialidade que não o faz repetível? E se o repetimos sem as mesmas condições reais de repetição, quais são as implicações ao nosso desenvolvimento? As frases ditas e as proposições formuladas no âmbito do desenvolvimento territorial no Brasil ocupam os mesmos lugares no enunciado da

formação discursiva europeia, produzindo as mesmas singularidades? Em função disso, teremos uma cópia, um simulacro, uma forma de desenvolvimento atinente às especificidades regionais ou um sofisticado dispositivo de controle social? Ademais, quando toda materialidade do discurso do desenvolvimento territorial mudou, em função da transposição de países desenvolvidos para países como o Brasil, qual foi a eficácia dessa diferença para transformar a identidade do enunciado discursivo e fazer surgir outro?

Certamente, se considerarmos o contexto socioeconômico e institucional não há uma relação de equivalência exata para os enunciados. Além do mais, de um lado, há os próprios enunciados, do outro, sua reprodução. Mas, mesmo assim, é coerente considerar a existência de uma repetição discursiva sem mudança de identidade do discurso?

Como se observa, são muitas as inquietações que nos instigam a investigar os desdobramentos da adoção das práticas denominadas de desenvolvimento territorial aos moldes europeus no Brasil. No entanto, vale destacar que não se trata de analisar apenas contextos diferentes. Conforme Deleuze (2005) defende, o contexto nada explica, “porque sua natureza varia conforme a formação discursiva ou a família de enunciados considerados” (DELEUZE, 2005, p. 22). É preciso voltar atrás na formação discursiva para explicar a relação contexto-texto-significado.

Assim, ao invés de procurar explicações lineares de causa e efeito, ou mesmo interpretações ideológicas simplistas, ambas reducionistas, deve-se aceitar que a realidade é constituída por formas belicosas, atravessadas por lutas em torno da imposição de sentidos (FOUCAULT, 1992 apud FISCHER, 2001). Dessa maneira, precisa-se procurar a multiplicação das relações das políticas públicas de desenvolvimento territorial, o que significa situar as coisas ditas em campos discursivos, buscar nelas alguns enunciados e colocá-los em relação a outros, do mesmo campo ou de campos diferentes; precisa-se indagar: por que essa forma de desenvolvimento é dita aqui, desta maneira, nesta situação, e não em outro tempo e lugar, de forma diferente?

Como a repetição de enunciados possui condições tão singulares para ocorrer, não é em função das condicionantes exteriores, e sim da materialidade interna que faz da repetição o elemento característico do enunciado. “O enunciado é em si mesmo repetição, embora o que ele repete seja *outra coisa – que pode, contudo, ser-lhe estranhamente semelhante e quase idêntica*” (DELEUZE, 2005, p.

23, grifo do autor).

Para Foucault (2012a), a materialidade do enunciado não é determinada por variável espaço-temporal, mas sim por “um status de coisa ou de objeto, jamais definitivo, mas modificável, relativo e sempre suscetível de ser novamente posto em questão” (FOUCAULT, 2012a, p. 125). Ademais, o enunciado não se identifica com um fragmento de matéria, “sua identidade varia de acordo com um regime complexo de instituições materiais” (FOUCAULT, 2012a, p. 125). Se o regime de materialidade a que obedecem os enunciados é mais da ordem da instituição, como o ambiente institucional brasileiro tem possibilitado a materialização de enunciados do desenvolvimento territorial?

Além da materialidade, o pensador ressalta que a identidade de um enunciado está sujeita a um conjunto de condições e limites, impostas pelo conjunto dos outros enunciados entre os quais está presente, ou seja, a mudança na relação entre as proposições, suas condições de utilização, o campo da experiência, das possíveis verificações e de problemas a ser resolvidos alteram a identidade do discurso.

Fischer (2001) destaca que na relação entre discurso e práticas não discursivas existe uma mútua implicação e não uma linearidade explicativa. Se no momento se produz toda uma discursividade sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial, este fato não significa que têm apenas havido transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas também nos conduz a pensar como este discurso está articulado com as relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle social.

Esse discurso, provavelmente, não se manteria sem os relatórios técnicos de orientação aos países das agências multilaterais de financiamento, sem os relatórios técnicos das instituições acadêmicas de consultoria, sem os documentos institucionais, sem os ministérios e secretarias específicas, considerados suportes dos enunciados, devendo, assim, ser compreendidos de modo mais complexo.

Dessa forma, quando nos propomos a analisar a internalização do discurso do desenvolvimento territorial no Brasil, estamos nos dispondo a descrever o grupo de relações existentes e o desenho que articula os enunciados e práticas, e os enunciados e técnicas no âmbito deste discurso. Isso não significa estabelecer um levantamento cronológico e tampouco dispor os elementos numa sequencialidade, mas, procurar desvencilhar as tramas que permeiam esta política pública,

concedendo maior destaque ao acontecimento e à relação saber-poder-subjetividade.

### **1.5 Desenvolvimento e governamentalidade biopolítica: a transcendência das estratégias de controle**

Destaca-se no cenário político da atualidade a tecnologia de governo<sup>7</sup> conhecida como desenvolvimento. A origem do conceito de desenvolvimento remonta aos filósofos da Antiguidade que, procurando compreender o mundo de forma racional, elaboraram ideias associadas à evolução (FAVARETO, 2006). Mas, é com o avanço do sistema capitalista que se intensifica o ideal único de desenvolvimento consubstanciado em etapas sucessivas de uma história linear evolutiva da sociedade, na qual o grande interesse consiste em solidificação de uma refinada estratégia de controle social.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a noção de desenvolvimento passa a ser difundida pela Organização das Nações Unidas (ONU), por suas agências, organizações não governamentais e, também, por países com que essas instituições possuíam relações, como o Brasil. Influenciado pelo pensamento econômico, esse conceito ganha dimensão restritamente vinculada a este segmento a despeito de outros. Oliveira (2010) sublinha que esse modelo foi reproduzido pelos intelectuais de diversas instituições governamentais e agências multilaterais, como: a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); o Banco Mundial (BIRD); a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL); O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA); a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Lemos (2010a) sustenta que o discurso de desenvolvimento defendido por essas instituições multilaterais fundamenta-se no princípio do utilitarismo e representa a concepção de melhorar os indicadores de qualidade de vida das populações, o aumento da felicidade e da justiça, com o apoio da ciência e de suas

---

<sup>7</sup> Tecnologia de governo é o termo adotado por Foucault (2008) para designar um instrumento destinado a conduzir determinada racionalidade do governo, isto é, as ferramentas utilizadas pelo governo para governar.

tecnologias. A ideia de desenvolvimento é constantemente declarada e atualizada pela economia capitalista – sem com isso apresentar alterações significativas na forma de agir. Ela tem como propósito a acumulação de capital, o crescimento econômico, o combate à pobreza e o controle social, isto é, trata-se do reforço diuturno do que Foucault (2008) denominou de república fenomenal dos interesses.

Nesse sentido, a autora demonstra o acionamento de diversas práticas pelas instituições multilaterais na elaboração e atualização dos discursos sobre desenvolvimento, com o objetivo de fazer acreditar que suas ações trazem benefícios irrestritos para todos, ao passo que procuram melhorar o padrão de vida e aperfeiçoar o desenvolvimento dos países considerados periféricos, com isso, agindo sobre a vida da população preventivamente. Assim, ganha destaque todo um campo discursivo que coloca em ação mecanismos de subjetivação e poder, com interesse de promover o dito desenvolvimento do meio rural e dos modos de viabilizá-lo, dedicados à promoção de áreas deprimidas economicamente. O que aparenta ser um dispositivo político altruísta, em realidade, constitui-se um eficiente dispositivo de governamentalidade biopolítica.

Pareschi (2004) reforça que tais dispositivos, ao mobilizarem práticas de poder e de subjetivação, respaldam-se nos discursos da ciência e de seus representantes, realizando mínimas modificações estruturais e parcas reformas sociais compensatórias, sem, efetivamente, adentrar no âmago dos problemas. Entre os representantes acadêmicos voltados à questão do desenvolvimento e mais absorvidos pelas instituições multilaterais, podemos citar os trabalhos de Ignacy Sachs<sup>8</sup> e de Amartya Sen<sup>9</sup>. Essa identificação não pretende reduzir a influência de

---

<sup>8</sup> É professor emérito da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) em Paris, onde fundou o Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo), do qual é atualmente um dos diretores. Participou na organização da Primeira Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU), realizada em Estocolmo em 1972 e no Rio de Janeiro em 1992. Naquela época, o autor formulou o termo ecodesenvolvimento que, posteriormente, deu origem à expressão desenvolvimento sustentável, que ganha notoriedade internacional apenas na década de 1990, especialmente em função desta última conferência. No Brasil, em 2008, tornou-se consultor do Programa Territórios da Cidadania, contratado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e também consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (BRASIL, 2008b).

<sup>9</sup> É economista e assessor da ONU, esteve na direção do Banco Mundial, colaborou diretamente para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (FAÉ, 2009). O seu trabalho de investigação acerca dos mecanismos da fome e da pobreza, do desenvolvimento humano, do estado social e do liberalismo político valeram-lhe o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Até 2004 ocupou o cargo de *Master* do *Trinity College*, em Cambridge, e é atualmente professor na Universidade de Harvard. Faz parte do Conselho do Banco Mundial (World Bank Chief Economist's Council of Eminent Persons - CEP) (CEBRAP, 2013). Tendo participado de diversas pesquisas e publicações do Banco, bem

outros agentes sobre as instituições, uma vez que elas estiveram filiadas a um grande número de cientistas ao longo de sua história<sup>10</sup>. O propósito aqui é identificar as filiações atuais e que estão mais próximas da nossa realidade de análise. Com isso, procura-se demonstrar como esses discursos transcendem diversas esferas, indo do científico ao institucional, reforçando as práticas das agências multilaterais na orientação das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro.

Na concepção de Sachs (2003; 2008<sup>11</sup>), para que ocorra o desenvolvimento sustentável, o Estado deve ser “enxuto, limpo, ativo, planejador e capaz de descortinar o futuro” (SACHS, 2008, p.11), reforçando-se, assim, a receita do Estado mínimo. Essa mesma estratégia de desenvolvimento, considerada como incluyente e sustentável, é igualmente sugerida pelo autor para a região amazônica, com ênfase na questão da biomassa. Segundo ele, é necessária a estruturação de um “Estado desenvolvimentista, enxuto, porém atuante, voltado à compatibilização dos objetivos sociais de desenvolvimento com a preservação da floresta nativa e da sua biodiversidade” (SACHS, 2013, p. 17). Assim, na visão do autor, a região amazônica é predestinada a funcionar como um “laboratório das biocivilizações do futuro” (SACHS, 2013, p. 23). Nessa racionalidade utilitarista, a biodiversidade constitui o dispositivo primordial do desenvolvimento sustentável.

A proposta de desenvolvimento de Sachs (2004a) para o Brasil é um tanto contraditória, pois afirma que o País deveria “concentrar a maior parte da sua capacidade de investimento na implementação de uma estratégia voltada à consolidação e expansão do núcleo modernizador da economia nacional” (SACHS, 2004a, p. 106). Para ele, “este é constituído por indústrias de alta tecnologia e pela agricultura mecanizada de grãos, ambos capazes de competir nos mercados mundiais” (SACHS, 2004a, p. 106). Apesar de reconhecer os baixíssimos empregos gerados por estes setores, o economista tem entre suas propostas de desenvolvimento o incentivo às atividades intensivas em mão de obra. Mesmo tentando relacionar questões muito díspares, a forma de desenvolvimento defendida

---

como de palestras e conferências sobre a temática da pobreza e do desenvolvimento. Os seus estudos serviram de referência não apenas para o próprio Banco Mundial, mas também para todo o complexo de agências da ONU, o FMI, e as principais ONGs que tratam dessa temática, como a *Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam)* da qual ele é presidente honorário (SIQUEIRA, 2012).

<sup>10</sup> Faé (2009), por exemplo, relaciona os autores que influenciaram as diversas formações discursivas do Banco Mundial, desde sua criação e mesmo após quando se tornou a organização central na defesa do desenvolvimento, a partir da década de setenta do século passado.

<sup>11</sup> Essa obra constitui-se um apanhado de artigos muito prolixos, os assuntos são retornados várias vezes, com pequenas revisões e variações, resultando num livro marcado pela repetição.

pelo autor se funda em questões que, no momento, têm sido extremamente inconciliáveis.

Podemos identificar na proposição de Sachs (2008) a constituição de uma formação discursiva que se reproduz e se reforça com a orientação das agências multilaterais na defesa da dimensão territorial do desenvolvimento, da descentralização e do estímulo à participação de todos os atores envolvidos no processo. Para o autor, esta ação tem como resultado o empoderamento das comunidades, o que fundamentaria as bases do que se denominou desenvolvimento sustentável.

Uma visão a longo prazo, estratégica e global do processo de desenvolvimento, na forma de projeto nacional e de programas regionais que introduzam a dimensão **territorial**, fornece o limite para testar a consciência mútua de políticas setoriais [...]. [Um projeto nacional que estaria] baseado em uma série de **valores consensuais** (SACHS, 1994, p. 12, grifos nossos).

Em sua forma pluridimensional, o desenvolvimento, entendido ao mesmo tempo como um **projeto** (uma **norma**) e o caminho histórico em direção a ele, aplica-se à totalidade das nações (SACHS, 1998, p. 151, grifos do autor).

Daí a importância do planejamento **territorial** nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, de forma a reagrupar vários distritos unidos pela identidade cultural e por interesses comuns. Para este fim, deve-se criar espaços para o exercício da democracia direta, na forma de foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a **empoderar** as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro (SACHS, 2008, p. 61, grifos nossos).

Essa mesma formação discursiva do desenvolvimento está presente na fala dos representantes do governo brasileiro em suas várias esferas quando da defesa da política pública do Programa Territórios da Cidadania, que passa a ser igualmente reproduzida pelo discurso de atores da comunidade civil organizada. Nesse sentido, vamos observar que essa participação da sociedade civil nem sempre desempenha um papel ativo em prol de seus interesses, mas pode servir como dispositivo para legitimar ações com outros propósitos.

O referido empoderamento descrito pelo autor seria uma forma de oferecer às comunidades a possibilidade de participação na gestão e resolução de seus próprios problemas por meio de um processo não apenas de descentralização, mas de relação de poder mais equitativa, explorando suas capacidades de organização com

objetivo de melhorar sua qualidade de vida. Nesse sentido, Lemos (2007) destaca que o Estado torna-se gestor e promotor do desenvolvimento das comunidades locais, buscando o suposto empoderamento comunitário, ou seja, oferta às comunidades a possibilidades de certa maneira participar da “gestão e resolução de seus problemas através de um processo não apenas de descentralização, mas de partilha de poder através do reforço de suas capacidades de organização e mobilização em prol da melhoria de sua qualidade de vida” (LEMOS, 2007, p. 59). Não obstante, devemos ressaltar que a forma de empoderamento relatada despreza as conflitualidades que permeiam estes embates e as resistências geradas com o avanço desse processo. Ademais, acreditamos que são bastante limitadas as efetivas alterações nas relações de poder.

Nesse modo de conceber o desenvolvimento, a população ganha liberdade e torna-se responsável pelo seu próprio sucesso/fracasso, como também assume parte da responsabilidade quanto ao resultado das políticas públicas encarregadas de promover o tal desenvolvimento. O Estado, ao ter seu papel social reduzido, incumbe-se da função de promotor do desenvolvimento das comunidades com o propósito de artificialmente empoderá-las e, para, com isso, reduzir o peso das ações sociais.

Sachs (2008) argumenta que cabe aos países considerados subdesenvolvidos se responsabilizarem pelo seu próprio desenvolvimento, ganharem “autoconfiança”, tornarem-se responsáveis por suas políticas públicas, livrarem-se dos “constrangimentos da pobreza” e aprenderem a administrar suas dívidas. Isto lhes proporcionará dar o “pulo do gato na direção de uma civilização moderna, baseada na biomassa e ambientalmente sustentável” (SACHS, 2008, p. 97-102). Assim, propor ações de descentralização, incentivar a promoção da liberdade individual com transferência de responsabilidades frente às vicissitudes do mercado concorrencial e fazer acreditar em uma forma de desenvolvimento em etapas sucessivas e linearmente evolutivas, são exemplos de formações discursivas presentes nas proposições do desenvolvimento sustentável e incluído de Sachs (2008). Esses pontos destacados serão discutidos com maior riqueza de detalhes no capítulo três desta tese. No momento, é oportuno salientar que formações semelhantes também são propagadas por agências multilaterais de desenvolvimento.

Neste contexto, a defesa da democracia e da cidadania torna-se a bandeira

fortemente defendida pelos autores e pelas instituições do desenvolvimento. Fundamentado na concepção de Sen (1999a), de desenvolvimento como liberdade, Sachs (1998) afirma que:

Na verdade, *desenvolvimento* e *democratização* se confundem enquanto *processo histórico* [...]. A democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no *quotidiano*, do exercício da *cidadania* com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações (SACHS, 1998, p. 151, grifo do autor).

Na visão de Sen (1999a), a democracia e a liberdade são consideradas valores verdadeiramente fundamentais para o desenvolvimento sustentável. O economista e filósofo expressa, no início da sua obra, a relação entre desenvolvimento e liberdade:

Development can be seen, it is argued here, as a process of expanding the real freedoms that people enjoy. Focusing on human freedoms contrasts with narrower views of development, such as identifying development with the growth of gross national product, or with the rise in personal incomes, or with industrialization, or with technological advance, or with social modernization [...] Viewing development in terms of expanding substantive freedoms directs attention to the ends that make development important [...] <sup>12</sup> (SEN, 1999a, p. 3).

A noção de liberdade sustentada aqui pelo autor, em síntese, está em consonância com a perspectiva geral do liberalismo, em especial no que se trata das liberdades instrumentais: a liberdade política; a abertura do mercado ao empreendimento; a liberdade quanto à servidão no trabalho; as oportunidades para o avanço individual mediante o mérito; e a segurança pessoal. Nesse sentido, o desenvolvimento defendido por ele não propõe a eliminação das desigualdades, mas apenas uma questão de adequação do comportamento individual. Dessa maneira, concordamos com Lemos (2012c), ao defender que as orientações no campo social, realizadas pelo autor, estão articuladas com uma racionalidade para

---

<sup>12</sup> O desenvolvimento pode ser visto, argumenta-se aqui, como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam as pessoas. Enfocar a liberdade humana contrasta com concepções mais estreitas do desenvolvimento, como as que o identificam com o crescimento do produto nacional bruto ou com o aumento da renda pessoal, ou com a industrialização, ou com o avanço tecnológico, ou com a modernização social [...]. Ver o desenvolvimento em termos da expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que tornam o desenvolvimento importante [...]. Tradução Livre.

fins de capitalização.

Sen (1999a) sugere que liberdade é sinônimo de capacidade dos indivíduos, ou seja, a liberdade significa o indivíduo ser capaz de fazer algo e, também, a inexistência de barreiras e a possibilidade de agir individualmente. Domingues (2003), analisando a obra do autor, destaca que ele não demonstra preocupação com a liberdade igualitária ou a igualdade em termos de capacidades. Ele procura apenas defender a garantia das capacidades básicas ou a multiplicação das liberdades, sem “jamais questionar como esses problemas surgem no mundo nem aspirar ao fim dos privilégios no campo da distribuição” (DOMINGUES, 2003, p. 68). Sendo assim, a pobreza pode ser entendida como privação de capacidade, e para se promover o desenvolvimento faz-se necessário, inicialmente, desenvolver tais capacidades individuais.

As proposições de Sen (1999a) tornam-se bem adequadas às políticas de equidade, típicas dos programas compensatórios e de alívio à pobreza do neoliberalismo contemporâneo, e assim reforça o discurso das instituições e agentes que defendem as políticas públicas de desenvolvimento territorial que procura efetivar práticas de controle e de subjetivação do sujeito. Domingues (2003) assevera que o economista limita-se às ações que não demandam direitos universais e nem a igualdade das capacidades como meta do desenvolvimento.

O autor afirma ainda que as ideias de Amartya Sen penetraram o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – especialmente o seu *Human Development Report*. Também há consonância com as recomendações de bem-estar liberal prescritas pelo Banco Mundial e pelo FMI às nações consideradas menos desenvolvidas e às populações bastante carentes. Ele assevera ainda que a “redução da pobreza, e de modo algum a luta contra a desigualdade” (DOMINGUES, 2003, p. 64) é que se sobressai na proposta do economista em relação à liberdade, à privação de capacidade e à formulação de estratégias de desenvolvimento.

Com o mesmo discurso de desenvolvimento fundamentado no pressuposto das capacidades individuais, tornam-se alvo das orientações do Banco Mundial as mulheres pobres, que devem se articular a uma estratégia de inserção na produção agrícola de subsistência, como também de incorporação no mercado capitalista como potenciais produtoras e consumidoras (FAÉ, 2009). A mesma orientação é voltada ao público jovem do meio rural.

Essa concepção, associada à orientação de fazer com que os indivíduos

adotem como suas as estratégias oriundas do universo econômico no plano internacional, está na base do discurso do Banco Mundial e relacionada às ideias de Sen (1999a) no que se refere ao estímulo de capacidades, que, por sua vez, fundamentam as práticas incentivadas sob o signo do desenvolvimento sustentável voltado aos países considerados pobres.

O discurso de desenvolvimento sustentável propalado pelo Banco Mundial, apoiado em grande parte pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mantém o foco na pobreza, no crescimento econômico com comprometimento dos vários atores sociais e na responsabilização destes quanto aos resultados obtidos. A instituição defende que para o desenvolvimento proposto corresponder ao esperado é necessário, entre outros fatores, assegurar o direito de participação das comunidades menos favorecidas. Nesse sentido, Faé (2009) ressalta que os mecanismos que poderiam favorecer o aproveitamento de capacidades são dependentes de variáveis como raça, região de nascimento, nível de escolaridade e profissão dos pais. Assim, essas orientações fundamentam estratégias de territorialização das ações, que convergem para as mais recentes propostas de desenvolvimento rural no Brasil, em que o território torna-se o alvo dos discursos.

No entanto, Mendonça (2012) argumenta que as políticas sociais com base no desenvolvimento teórico de Amartya Sen e propugnadas pelos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, não constituem alternativas reais ao enfrentamento das desigualdades e da pobreza que assolam os países ditos periféricos, mesmo havendo a proliferação e a ampliação de programas de cunho social. Segundo o autor, esses resultados se devem ao fato dos pressupostos teóricos adotados, o que faz com que essas propostas não cheguem a enfrentar as verdadeiras causas dos problemas sociais. Nessa abordagem, a liberdade é tida como pressuposto básico para a promoção do desenvolvimento sustentável. Porém, este termo objetiva assegurar apenas certo padrão mínimo para que as diferenças entre sociedades ou grupos de indivíduos não sejam obstáculos para que se possa concorrer entre si. Dessa forma, não se visa à construção de uma sociedade mais justa no sentido de superação da desigualdade, mas a conceder liberdade para alcançar determinado fim preestabelecido.

O autor afirma ainda que os benefícios de tais políticas sociais são legitimados pelos resultados estatísticos, porém sempre restritos à população alvo dos programas, e em termos de felicidade. Na procura do tão sonhado

desenvolvimento, Lemos (2010a) afirma que surge a “série ética utilitarista [...] buscando a felicidade com a promoção da qualidade de vida, medida em índices de desenvolvimento humano, em uma retórica de desenvolvimento sustentável incluyente” (LEMOS, 2010a, p. 249), intensamente difundida pelas agências multilaterais, particularmente a ONU<sup>13</sup> e o Banco Mundial, e não menos defendida pelo governo brasileiro, que procura justificar tal desenvolvimento, exclusivamente pela melhora dos indicadores no meio rural. Embora ocorra uma melhoria visível dos índices para este segmento da população, não se constroem, na visão de Mendonça (2012), as mesmas condições para a totalidade da população que compõem determinado território, o que pode contribuir para ampliar as desigualdades, que, por sua vez, são consideradas apenas como um efeito residual e pontual, a ser solucionado por políticas públicas descentralizadoras, focalizadas e assistencialistas.

Concordamos com o autor no sentido de que não há um enfrentamento real dos problemas por parte destas políticas públicas, e que também os termos capacidades individuais, democracia e liberdade têm sido naturalizados como conceitos inquestionáveis, tanto em grande parte do universo acadêmico, como nas práticas de políticas públicas e nas orientações das agências multilaterais para a promoção do dito desenvolvimento sustentável. Mas este entendimento ainda não revela toda a complexidade acerca do tema. Assim, mais do que não enfrentamento, acreditamos que esse processo tem contribuído para reforçar, de forma sutil, o apoio ideológico e instrumental às políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, em particular, ao Programa Territórios da Cidadania. Este, por sua vez, opera como dispositivo de governamentalidade biopolítica, contribuindo para o controle sobre a vida da população, ao tentar enquadrá-la nas normas de produção/consumo do mercado com intento de aumentar a utilidade econômica e reduzir o perigo político e social que ela representa.

Assim, o modelo de desenvolvimento atual se efetiva com a articulação entre saberes, práticas e poderes, marcados pela continuidade e pela homogeneidade de ações. Para Gómez (2006), os saberes se concretizam nos objetos, conceitos,

---

<sup>13</sup> Lemos (2007) analisando as ações do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) afirma que desde a década de 1990 o Programa apresentou relatórios sobre os processos de desenvolvimento socioeconômico no País fundamentado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que relacionam o crescimento econômico com o aumento na qualidade de vida. No entanto, a autora ressalta que o foco de interesse das instituições multilaterais é a redução da miséria e não a distribuição equitativa de renda. Visam a aumentar as potencialidades de cada indivíduo para que consiga sozinho encontrar a resolução de seus problemas.

teorias entre outras, já as práticas constituem a materialização desses saberes. Por fim, os poderes apoiam o desenvolvimento, por meio de instituições políticas, acadêmicas, econômicas, financeiras etc. Deve-se destacar que todas essas dimensões estão fortemente influenciadas e centradas na forma do discurso científico.

O autor explica que o desenvolvimento não é constituído por um ente personificado e nem apenas por uma estratégia econômica voltada à reprodução do capital, mas sim por esta relação de saberes, práticas e poderes, que se caracterizam por:

- a) serem instrumentos eficazes de controle social que ganharam o *status* de verdade incontestada, através de uma propaganda insistente e efetiva; b) fortalecerem os princípios econômicos, sociais, políticos e culturais da sociedade capitalista, consolidando-a como única opção possível de articulação social; c) serem funcionais à reprodução e acumulação desigual do capital [...] (GÓMEZ, 2006, p. 36)

Afirma ainda que o desenvolvimento paulatinamente revigora e aperfeiçoa seu papel de controle social para garantir a reprodução do capital por meio de estratégias que ocultam seus verdadeiros propósitos. Assim, compartilhamos com Gómez (2006) a concepção de que o desenvolvimento culturalmente naturalizado, além de uma estratégia de reprodução do capital, solidifica-se como uma sofisticada estratégia de controle social. Com base nesse entendimento, procuramos desnaturalizar essa articulação entre saber e poder colocada em prática pelo desenvolvimento, particularmente, pela política pública de desenvolvimento territorial do Programa Territórios da Cidadania no Brasil.

Desse modo, o processo de instrumentalização das estratégias de desenvolvimento como dispositivo de governo das populações permitiu a consolidação dessa nova forma de governamentalidade pelo Estado brasileiro, que na busca do desenvolvimento, procura implementar programas voltados à elaboração de consensos e redução de conflitos pela via da homogeneização e da criação de identidades universalizantes, assentadas nos supostos da participação social e da descentralização administrativa.

É notório o uso dessa estratégia de governamentalidade também por parte das agências multilaterais, que se efetivam no apoio à implementação das políticas públicas brasileiras. Assim, o Programa Territórios da Cidadania, considerado pelo

governo federal como uma ferramenta de desenvolvimento territorial, tem sido uma das formas de materialização dos dispositivos de controle social não apenas nacional, mas também de instituições internacionais.

As políticas públicas de orientação das agências multilaterais materializam ações técnicas e políticas voltadas a desconsiderar a existência de conflitos e a produzir um ambiente de consensos destinados ao suposto desenvolvimento econômico e social que conduziria ao progresso mundial e à uma relação harmônica entre todos os atores sociais. Com isso, disciplinam-se indivíduos e governam-se populações com o pressuposto de inclusão por meio da lógica do desenvolvimento sustentável, que passa a adotar, no caso brasileiro, pretensamente, uma nova escala de abordagem, o território.

Com a mudança na escala de abordagem do desenvolvimento, Lemos (2007) afirma que as instituições multilaterais começam a estimular e motivar os pequenos grupos a se juntarem na busca da resolução de seus problemas, mas isso não significa o estímulo à reivindicação e luta por seus direitos; pelo contrário, significa apenas uma participação de forma acrítica e apolítica na sociedade. Para a autora, trata-se, em verdade, da proposta de racionalização da vida cotidiana por meio da implementação de políticas públicas de desenvolvimento que tenta colocar um consenso identitário único, um projeto fundamentado no propósito de inclusão de tudo e de todos, substituindo o dissenso. No nosso caso, isto se materializa em torno do dito progresso dos territórios deprimidos, onde não se registram conflitos, pois se consideram integrados simultaneamente por uma identidade unificante, em consenso com uma racionalidade maior: o desenvolvimento territorial rural.

Apesar de o conceito de desenvolvimento ter apresentado nos últimos anos diversas modificações, agregando novos objetos e maneiras de operação, como novas escalas de abordagem, Pareschi (2004) esclarece que essas mudanças não têm ocasionado transformações substanciais, mas apenas a produção de ações e discursos emendados. Ela afirma que a efetivação do desenvolvimento sustentável na prática dos agentes do desenvolvimento não passa de uma forma de adaptar o conceito com o termo sustentabilidade, que está, no âmbito destas práticas, distante da defesa de verdadeiras causas ecológicas ou sociais.

Nesse contexto, merece atenção essa mais recente escala de abordagem, defendida pelos teóricos e instituições do desenvolvimento, isto é, o território. Sustentamos aqui que a categoria território, adotada com total centralidade,

especialmente na política pública do Programa Territórios da Cidadania, é incorporada de maneira limitada, esvaziada de conteúdo sociogeográfico, e de pouco apoio conceitual, sendo instrumentalizada notadamente para fins de recorte escalar nas ações de gestão governamental. Ademais, a abordagem de desenvolvimento considerada territorial pelo governo no âmbito do Nordeste Paraense parece não enfrentar os problemas estruturalmente existentes e os conflitos das diversas dimensões desse espaço, apesar do destaque à descentralização e à participação das comunidades. No entanto, estas colocações precisam ser mais bem desenvolvidas e aprofundadas e é exatamente sobre isto que nos propomos nos debruçar nos capítulos seguintes. Inicialmente, faz-se necessário adentrarmos nas questões do território.

### **1.6 Adentrando no universo do território**

Procurando compreender o papel exercido pelas políticas públicas de cunho territorial na construção de espaços específicos, dedicamos-nos neste item à abordagem do conceito de território. Entre as proposições teóricas que apresentam maior ressonância estão aquelas que enfatizam as relações de poder, destacando o território como campo de disputas. Nesse caso, Raffestin (1993) é uma das principais referências.

Com base nas proposições foucaultianas, o autor afirma que toda relação é ponto de surgimento do poder, o que constitui seu caráter de multidimensionalidade. Assim, exige-se pensar o território como totalidade relacional, uma vez que é composto por múltiplas dimensões articuladas entre si. Com essa compreensão, Raffestin (1993) desconstrói a ideia de poder nucleado no Estado, redimensionando essas relações, uma vez que ele é exercido por diversos atores. Mas isso não significa que as relações de forças instituídas estão livres de qualquer forma de dominação; muito pelo contrário, o poder tem por objetivo “o controle e a dominação sobre os homens e as coisas” (RAFFESTIN, 1993, p. 58). Isso significa a existência de relações sociais conflituosas e heterogêneas, variadas e intencionais, que extravasam os limites de ação do Estado em diferentes situações, visando ao controle e à dominação sobre os homens e as coisas.

Para Raffestin (1993), a origem de todo poder está na população, uma vez que nela se reveste a capacidade de transformação e o elemento das ações. Mas,

não menos importante, é o território, pois é neste que todas as relações acontecem. Completando a divisão tripartida, teria por fim os recursos, com o qual se condiciona o alcance das ações. O autor considera ainda as noções de energia e de informação na constituição desse espaço específico. Tais noções se relacionam com as concepções de poder e saber. É nessa relação que se inscreve todo o projeto que se propõe a revelar a imagem de um território, de um local de relações, pois estão sustentados por conhecimento e tomados como instrumento de poder.

Tais relações produtoras do território estão em processo constante de transformação, em graus diversos, em diferentes momentos e em lugares variados e pelos mais diversos agentes. Contudo, o agente Estado tem participação particular nessa organização. “O Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações” (RAFFESTIN, 1993, p. 152), evidentemente influenciado por uma rede que ultrapassa os limites nacionais, significando mobilidade de poder que envolve não apenas o Estado, mas também entidades internacionais, controles e regulações. Dessa forma, o território implica em considerar a relação entre categorias ou redes de agentes, e destes para com o espaço. Destaca-se que o alvo dessas articulações são as diversas estratégias de apropriação do espaço, que possuem o propósito de assegurar a espacialidade de interesses.

Vale esclarecer que território não é unicamente o substrato, o espaço em si. Souza, M. (2007) sublinha que é um campo de forças, é produto das relações de poder espacialmente delimitadas e que agem, desse modo, sobre um substrato referencial. São, assim, as relações sociais projetadas no espaço que produzem conflitos, dada às diferenciações de interesse, de tempos, de dinâmicas, entre outras.

Uma clara diferenciação conceitual entre espaço e território é realizada por Haesbaert e Limonad (2007), que argumentam que o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído, nem ao menos com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade. O território é sempre um processo simultâneo de apropriação e domínio de um espaço socialmente partilhado. Assim, faz-se necessário compreender o território como uma totalidade complexa e indissociável.

Complementando esta diferenciação entre espaço e território, Saquet (2011a) recorre a três processos: “a) as relações de poder numa compreensão

multidimensional, constituindo campos de força econômicos, políticos e culturais; b) construção histórica e relacional de identidades; c) o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização” (SAQUET, 2011a, p. 22). Esses elementos sustentam a caracterização realizada pelo autor em outro momento. Saquet (2011b) sintetiza o território como sendo multiescalar, multitemporal e multidimensional, uma vez que compreende diversos níveis temporais e espaciais, além de possuir na base de sua construção uma diversidade de articulações de relações sociais.

Para o autor, é importante trabalhar o conceito de território juntamente com outras duas noções: territorialidade e territorialização. A primeira exprime como uma relação complexa entre determinada população com o ambiente é fluida e plural, resultante das relações de saber e poder. A segunda é compreendida como a “apropriação social de fragmento do espaço a partir das relações sociais, das regras e normas, das condições naturais, do trabalho, das técnicas e tecnologias, das redes [...] e das conflitualidades que envolvem as diferenças e desigualdades, bem como identidades e regionalismos, historicamente determinados” (SAQUET, 2011a, p. 22).

Outro autor que possui importante contribuição para a noção de território e de territorialidade é o geógrafo norte-americano Sack (1986). Para ele, a territorialidade corresponde a uma estratégia para influenciar ou controlar indivíduos, recursos, atividades e relações, numa determinada área, podendo atingir níveis multiescalares. Nas palavras do autor, territorialidade é definida como “the attempt by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area. This area will be called the territory” (SACK, 1986, p. 19)<sup>14</sup>. Por sua vez, o território é entendido como o resultado das relações sociais, marcado pela existência de ações que visam ao controle de um determinado espaço e de seus atributos. Essa concepção revela uma perspectiva marcadamente política do território, relacionando-se com a noção de controle social.

Na visão do autor, a influência sobre o território pode ser exercida mesmo à distância, sem a necessidade de estar próximo ou dentro dele. Assim, o território:

can be used to contain or restrain as well as to exclude, and the individuals who are exercising control need not be inside the territory.

---

<sup>14</sup> A tentativa de um indivíduo ou grupo de atingir, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos ou relações, por meio da delimitação e da afirmação do controle sobre uma área geográfica. Esta área será denominada território. Tradução livre.

Indeed, they need not be anywhere near it. [...] The definition points out that territoriality establishes control over area as a means of controlling access to things and relationships (SACK, 1986, p. 20)<sup>15</sup>.

Essa forma de controle pode ser feita de diversas maneiras, explícita ou implicitamente presentes na organização espacial. O controle se efetiva numa determinada área delimitada por cada grupo social dominante. A territorialidade desempenharia, simultaneamente, as funções de classificação, comunicação e aprisionamento ou controle. O território, nesse sentido, é um espaço construído com propósito de contenção, de restrição e de exclusão de pessoas, objetos ou relacionamentos.

Outro aspecto relevante na interpretação de territorialidade de Sack (1986) é sua aplicabilidade em todas as escalas. Com isso, o território surge das estratégias de controle necessárias à vida social, em outras palavras, ele exprime uma soberania multiescalar.

No entanto, apesar de importante para compreensão da complexa realidade que envolve as estratégias de controle biopolítico do Programa Territórios da Cidadania, vemos a conceituação de território de Sack (1986), de certa forma, um pouco limitada, devido a sua centralidade na figura do Estado e a definição de territorialidade não estar distante de uma perspectiva zonal de território, isto é, comunicada por uma fronteira e classificada por uma área na qual se manifestam relações de coação e/ou controle. Assim, valorizar os aspectos da apropriação simbólica, em particular, as identidades territoriais, parece-nos uma abordagem enriquecedora. Nesse sentido, vale ressaltar a associação feita por Haesbaert (2002) entre apropriação – como algo mais subjetivo – e domínio – como o controle físico do espaço onde se exerce um poder. Para ele, é importante compreender o território enquanto espaço simultaneamente de dominação e apropriação, sendo que:

a dominação do espaço por um grupo ou classe traz como consequência um fortalecimento das desigualdades sociais, a apropriação e construção de identidades territoriais resulta num fortalecimento das diferenças entre grupos, o que, por sua vez, pode

---

<sup>15</sup> Pode ser usado para conter ou aprisionar, bem como para excluir e os indivíduos que exercem controle não necessitam estar dentro do território. Na verdade, eles não precisam estar em nenhum lugar perto dele. [...] A definição indica que a territorialidade estabelece o controle sobre a área, como forma de controlar coisas e relacionamentos. Tradução livre.

desencadear tanto uma segregação maior quanto um diálogo mais fecundo e enriquecedor (HAESBAERT, 2002, p. 121).

Assim, o território é o espaço no qual se constrói não apenas controle físico e o instrumento do poder político, mas também o espaço de identidade social. Nele, ocorre também a interação entre processos simbólico-culturais e político-administrativos, com apropriação e controle. Por isso, coadunamos com as ideias do autor quanto à defesa do conceito de território, que o considera como “produto de uma relação [de poder], envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados” (HAESBAERT, 2002, p. 121).

Numa crítica aos destaques unidimensionais do território, Haesbaert (2006) sublinha a importância de uma compreensão integrada e integradora com base numa concepção de território como um híbrido de múltiplas relações de poder, isto é, como um domínio politicamente estruturado e simultaneamente como apropriação simbólica e identitária. Nesse raciocínio, promove-se uma conjugação entre os processos políticos e culturais como principais elementos definidores dos territórios.

Essas ideias são reforçadas por autores como Saquet (2011a), que após realizar um apanhado das principais obras que trabalham com o conceito, afirma que o território seria mais bem definido como uma “construção social, histórica, relacional e [que] está sempre vinculado a processos de apropriação e dominação do espaço e, evidentemente, das pessoas” (SAQUET, 2011a, p. 22).

Podemos, assim, sintetizar, considerando que o conceito de território é o produto das relações de poder espacialmente delimitadas, relações potencialmente produtoras de conflito. Envolvendo um processo simultâneo de controle político-econômico e de apropriação simbólica do espaço, constitui-se uma complexa totalidade relacional e multidimensional.

Vale ressaltar que nossa compreensão de território procura instrumentalizar procedimentos que nos permitam mostrar as relações, contradições, diversidades, conflitualidades e unidades, para assim aprofundar o conhecimento acerca das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil.

Com a abordagem territorial destacando as relações de poder – relações estas não restritas apenas aos aspectos negativos –, criam-se ferramentas que podem desnaturalizar, denunciar e apreender os dispositivos e estratégias utilizados

para vigiar, excluir e controlar a população. Essa abordagem colabora para a construção de iniciativas de oposição, uma vez que havendo relações de poder, há possibilidade de formação de resistência, como afirma Foucault (2012b). Mas, para que estas se efetivem, é preciso significar contraponto, oposição, e que estimulem os indivíduos a se mobilizarem para o enfrentamento dos problemas estruturalmente existentes e dos conflitos das diversas dimensões de seu espaço, produzidos pelas antigas relações de poder instituídas. Para isso, o território precisa ser compreendido na sua complexidade, não apenas um simples instrumento de domínio político-econômico de exercício de uma pretensa cidadania, conforme argumenta Haesbaert (2002), mas efetivamente um espaço de construção das próprias identidades.

#### 1.6.1 Território e discurso identitário

A construção da identidade das populações que constituem os territórios está, de certa maneira, relacionada a elementos, representações e símbolos espaciais (SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009). Deve-se ressaltar que não se trata apenas da variável espaço para a construção das identidades, mas também da força política e cultural dos grupos que nele se reproduzem (HAESBAERT, 1997 apud SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009), pois não consideramos aqui a identidade como inarredavelmente vinculada aos atributos do espaço e nem o território com limites imutáveis, com suas fronteiras inalteradas. Como bem elucida Souza, M. (2007), não precisa haver um enraizamento intensamente forte para se considerar um território. Vale destacar que o território se transforma e está sendo constantemente transformado não só pelas populações que nele habitam, produzem e se reproduzem, mas também por agentes externos que, por meio de suas práticas discursivas e estratégias de controle, exercem grande influência nesses espaços.

A partir da compreensão de identidade como uma construção simbólica e social, Saquet e Briskievicz (2009) defendem a noção de territorialidade como um processo de relações sociais, tanto econômicas, como políticas e culturais de um indivíduo ou de um grupo social. Nesse raciocínio, a territorialidade corresponde às relações sociais e às atividades cotidianas que a sociedade estabelece com sua natureza exterior. Por sua vez, a identidade é tida de maneira híbrida, o que significa dizer que ela é um processo relacional e histórico, efetivado tanto cultural, como

econômica e politicamente.

A identidade e as imagens antecedem à formação de cada território e da territorialização (RAFFESTIN, 2003 apud SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009). Dessa maneira, território, territorialidade e identidade estão em complementaridade. Os autores destacam que, independente da concepção predominante, a identidade é relacional e histórica. É com base nestas preposições que desenvolvemos esta pesquisa, visando a identificar a relação entre identidade e a construção territorial no âmbito das práticas discursivas das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, que têm no seu início a instituição dos territórios de identidade.

Para Claval (1999), o território contribui para a consubstanciação do sentimento de pertencimento, colabora para solidificar representações coletivas e identidades que se relacionam à determinada porção do espaço. Para ele, o território surge com vital importância, dispondo à população que o habita, condições fáceis de intercomunicação e fortes referências simbólicas. Assim, a construção do território faz parte de estratégias identitárias, nas quais o mesmo e a questão do pertencimento estão indissociavelmente ligados.

Outro aspecto a se destacar é a natureza da identidade, considerada relacional. Tal consideração resulta do fato de que a maneira que os outros veem o indivíduo é o que o define. Dessa forma, a identidade é constituída a partir do olhar do outro e isto faz com que os termos aos quais ela recorre sejam sempre impostos pelos outros e interiorizados pelos indivíduos-alvo (CLAVAL, 1999, p. 15). É nesse sentido que compreendemos a construção dos Territórios da Cidadania – fundamentados nos Territórios de Identidade – como uma elaboração externa, sujeita à interiorização da população que o compõe e não a uma construção própria surgida no seio do Território.

Nesse sentido, o papel do discurso identitário ganha expressiva importância, pois ele tem a finalidade de tornar normal, lógico e inevitável o sentimento de pertencer a um determinado grupo. Esse discurso é voltado à emotividade e procura impressionar, com o objetivo de fazer com que este sentimento de pertencimento estimule os indivíduos a agir, caso seja necessário, pois tal sentimento tornaria difícil ou quase inevitável a recusa (MARIN, 1994 apud CLAVAL, 1999). O autor sublinha que o referido discurso tem como propósito delimitar o grupo, transformar características dispersas em algo que se pode reconhecer como uma comunidade, no qual os integrantes são levados a ter interesses comuns e um propósito a

defender conjuntamente. Claval (1999) explica que para evitar o fracasso dessa empreitada, exige-se, então, a instituição de territórios e a construção de territorialidades, que implica na execução de estratégias de controle. Nesse sentido, ao se tratar de territorialidades na Amazônia, há sempre uma associação a territórios locais e também a outros espaços nacionais e internacionais.

#### 1.6.2 Território-rede e as estratégias de desenvolvimento

Nesta seção abordamos a questão das pontes teóricas que envolvem territórios e redes, com o objetivo de entender de que maneira as variadas territorialidades convivem e conflitam no contexto atual. Como no mundo contemporâneo vivenciamos simultaneamente uma multiplicidade de escalas e de ocorrência de eventos, isto implica numa realidade multiterritorial, perpassada por múltiplas escalas de poder e de identidade, em que a necessidade de diferenciação das características da territorialização do poder em escalas distintas e entre os diversos grupos da sociedade devem ser considerados (CASTRO, 2007). Desse processo ganha cada vez mais destaque o termo rede, que nos auxilia no entendimento da interação entre as diversas territorialidades. Dessa forma, ocorre uma constante interseção entre redes e territórios, sendo denominado por Haesbaert (2002) como território-rede.

Antes de adentrarmos na abordagem das relações entre território e rede, faz-se necessário definirmos melhor o termo rede. Vale destacar que não tomaremos a mesma como apenas o conjunto formado por linhas (que representam, por exemplo, fluxos de bens, pessoas, informações ou infraestruturas de deslocamento e/ou comunicação) que ligam pontos (polos, cidades), mas também como relações que se processam no tempo e no espaço de maneira descontínua, o que significa dizer que elas podem prescindir das linhas materiais, mesmo não se libertando das conexões. Nessa lógica, as redes são fortalecedoras de territórios, isto é, são elementos dos territórios.

A rede é considerada um dispositivo por meio do qual se operam múltiplas relações de poder. Ele manifesta-se, às vezes, contraditória e de difícil entendimento. Isto implica em relações que ultrapassam o âmbito da materialidade. É válido lembrar que as redes técnicas, isto é, as redes com base material, mesmo necessárias à circulação e comunicação, fundamento das relações próprias à

instituição de outras redes sociais, não são suficientemente capazes de apreender os processos próprios à forma reticular socioespacial (MIRANDA NETO, 2008).

A rede surge como o instrumento que viabiliza as estratégias de circulação, comunicação e controle. Raffestin (1993) afirma que as redes se adaptam às transformações do espaço e do tempo, uma vez que são móveis e inacabadas. Com isso, elas transformam os espaços, tornando-os territórios. Sendo assim, elas são consideradas, por excelência, um instrumento do poder. Dias (2007) compartilha com o autor essa compreensão e considera que os nós da rede são lugares de conexão, de poder e de referência. Nesse sentido, ela defende a conexão/conectividade, isto é, a qualidade de conexão como uma das propriedades mais importantes da rede. Por isto, as redes não devem ser tratadas isoladamente, mas em relação com as dinâmicas do espaço, pois se trata de um mecanismo valioso para o entendimento do território. Ademais, tanto em escala internacional, como nas escalas nacionais ou locais as redes são portadoras de ordem e instrumentos de controle social, pois comportam um fluxo cada vez maior de informação e capitais.

Para compreender as dinâmicas da complexa relação entre território e rede, Souza, M. (2007) chama atenção para a necessidade da construção de uma ponte conceitual entre território, concebido geralmente com uma noção de contiguidade espacial, e rede, na qual não há necessariamente contiguidade espacial. Constitui-se, assim, o território-rede ou o território em rede, que é denominado por ele como território descontínuo. Tal ponte conceitual trata, simultaneamente, de uma relação entre escalas ou níveis de análise. Para o autor, isto se processa da seguinte forma:

o território descontínuo associa-se a um nível de tratamento onde, aparecendo os nós como pontos adimensionais, não se coloca evidentemente a questão de investigar a estrutura interna desses nós, ao passo que, à escala de *território contínuo*, que é uma superfície e não um ponto, a estrutura espacial interna precisa ser considerada. Ocorre que, cada nó de um território descontínuo é, concretamente e à luz de outra escala de análise, uma figura bidimensional, um espaço, ele mesmo um território [...], temos que *cada território descontínuo é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos* (SOUZA, M., 2007, p. 93-94, grifos do autor).

O que destacamos nessa definição é a característica de mobilidade, flexibilidade e fluatuabilidade do território, marcado como um campo de forças, uma

complexa teia ou uma rede de relações sociais. A multiplicidade de atores e de estratégias que envolvem esses territórios descontínuos constitui uma realidade multidimensional, na qual ocorrem, simultaneamente, ações determinadas por interações locais e projetos concebidos em nível global. Assim, os territórios são sobrepostos, ligados e articulados a outros territórios, por meio de redes que também podem ser do tipo política, econômica e cultural (SAQUET; BRISKIEVICZ, 2009). Esse entendimento é necessário para se compreender a dinâmica que envolve o Programa Territórios da Cidadania, produto das relações de poder numa diversidade de escalas, envolvendo concomitantemente uma multiplicidade de atores que têm, ao mesmo tempo, suas relações projetadas em territórios locais contínuos e fortes relações com uma variedade de outros agentes em pontos distantes, mas de grande capacidade de influência por meio de práticas discursivas e dispositivos de controle. A tentativa de moldar ou reproduzir territórios no Brasil, inspirados em territórios de outros países, é mais uma variável importante na constituição de redes de relações, que podemos considerar na construção de territórios descontínuos, e que vão muito mais além dos limites estabelecidos pela política pública brasileira, envolvendo muito mais agentes que os listados na concepção do programa. Obviamente que a constituição desse território descontínuo possui muito mais pontos e linhas do que foi brevemente apontado aqui. O desvencilhamento dessa questão far-se-á no capítulo quatro desta tese.

A relação entre redes e territórios é também discutida por Haesbaert (2006). O autor afirma que territorializar corresponde à ação de controlar fluxos, de estabelecer e comandar redes. Esse processo não é plenamente desmaterializado, ele está “de uma forma ou de outra, desenhando materialmente territórios, novos territórios com uma carga muito maior de imaterialidade, é verdade, mas nem por isso não-territoriais” (HAESBAERT, 2006, p. 301). O geógrafo destaca que “o espaço/território é assim dotado de uma carga simbólica inédita, criando-se e recriando-se imagens espaciais muitas vezes na própria velocidade e volatilidade imposta pela lógica de mercado” (HAESBAERT, 2006, p. 301).

Nesse contexto, faz-se necessário destacar que os limites dos territórios descontínuos ou territórios-rede não estão confinados a fronteiras rigidamente delimitadas, uma vez que “a lógica se refere mais ao controle espacial pelo controle de fluxos (‘canalizações’ ou dutos) e/ou conexões (emissores, receptores e/ou simplesmente *relais*)” (HAESBAERT, 2006, p. 307, grifo do autor). Esse

comportamento permite uma maior justaposição territorial e convívio simultaneamente de múltiplos territórios.

Com isto, os territórios podem se apresentar ora como zonas, ora como redes ou podem dispor das duas características, simultaneamente. Isso permite ao território passar de mais enraizado para mais reticulado ou, conforme a escala de observação, pode ser notado mais o seu caráter zonal ou mais o seu caráter reticular. Mas isto não nos permite afirmar que uma territorialidade fixa não poderá ser, em contexto diferente ou simultaneamente, uma territorialidade móvel ou em rede; como também uma territorialidade em rede pode ser cristalizada em territorialidade fixa (MIRANDA NETO, 2008).

Isso nos induz a compreendê-lo como uma multiterritorialidade<sup>16</sup> composta por redes não-hierárquicas, situação em que as relações tornam-se cada vez mais horizontais e sem obrigação de obedecer a escalões superiores ou constituir contiguidades, levando-nos a tratar das questões de controle, domínio e apropriação. Conforme mencionado, essa abordagem será bem melhor evidenciada ao se fazer uma co-relação entre a lógica das redes com a lógica dos territórios.

Nos capítulos seguintes, faremos uma aproximação com o empírico a fim de traduzir a diversidade territorial e os efeitos das ações das agências multilaterais de desenvolvimento, do governo brasileiro e da sociedade civil no Território do Nordeste Paraense, levando em consideração a distinção entre a lógica territorial zonal e a reticular, bem como sua interpenetração e mesclagem, de modo a desnaturalizar a prática discursiva em torno da pretensa hegemonia dos territórios-zona estatais uniterritoriais<sup>17</sup>, podendo revelar novas relações de poder.

---

<sup>16</sup> Por multiterritorialidade, entende-se “a forma dominante, contemporânea ou ‘pós-moderna’, da reterritorialização” (HAESBAERT, 2006, p. 338); “a esta reterritorialização complexa, em rede e com fortes conotações rizomáticas, ou seja, não-hierárquicas, é que damos o nome de *multiterritorialidade*” (HAESBAERT, 2006, p. 343, grifo do autor). Ademais, a multiterritorialidade “implica assim a possibilidade de acessar ou conectar, num mesmo local e ao mesmo tempo, diversos territórios, o que pode se dar tanto através de uma ‘mobilidade concreta’, no sentido de um deslocamento físico, quanto ‘virtual’, no sentido de acionar diferentes territorialidades mesmo sem deslocamento físico [...]” (HAESBAERT, 2006, p. 343-44).

<sup>17</sup> Para Haesbaert (2005), os territórios-zona estabelecidos pelo Estado são instituídos de maneira uniterritorial e reconhecem apenas a forma estatal de controle político-territorial.

## 2 AS RELAÇÕES DE SABER-PODER E O DISCURSO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BANCO MUNDIAL

Neste capítulo analisamos as relações de saber-poder-subjetividade entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, as práticas discursivas e não discursivas de desenvolvimento territorial dessa agência multilateral e a influência sobre a constituição de agendas no Brasil. Abordamos o processo de implementação do controle, por meio da estratégia biopolítica do Banco Mundial, enfatizando a influência sobre os processos de descentralização e de desenvolvimento territorial no Brasil, como também a influências do Programa Leader no discurso difundido pelo Banco Mundial.

### 2.1 Banco Mundial e suas influências

Na conferência de *Bretton Woods*, ocorrida na cidade de mesmo nome, nos Estados Unidos em julho de 1944, foram criadas instituições que passariam a desempenhar forte influência mundial. Juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), surge o Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial<sup>18</sup>. A criação do banco se destinava a prover ajuda técnica, financeira, projetos de desenvolvimento e reconstrução aos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Com perfil de banco de fomento, a instituição não se limitou aos objetivos iniciais. Alinhada à política externa dos Estados Unidos, agenciou-se um reordenamento de seus interesses de forma a tornar-se, simultaneamente, rentável e atrativa aos investidores financeiros.

O Banco Mundial passou a dar suporte e a colaborar para a expansão da influência dos países capitalistas considerados desenvolvidos sobre o restante do mundo<sup>19</sup>. Deve-se destacar que tal influência possui um caráter estratégico a

---

<sup>18</sup> O BIRD compõe o Grupo Banco Mundial, o qual é constituído de mais quatro agências: a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI), a Corporação Financeira Internacional (CFI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (WORLD BANK, 2014).

<sup>19</sup> Os países mais ricos são os que possuem a maior influência no referido Banco. Os Estados Unidos possuem 16,41% dos votos, seguido do Japão - 7,87, da Alemanha - 4,49%, do Reino Unido - 4,31% e da França - 4,31%, sendo o restante distribuído entre os demais países membros (SIQUEIRA, 2012). Dessa maneira, a parcela destinada a cada país membro acompanha as desigualdades da distribuição de riqueza observada no cenário internacional. A instituição tem refletido os interesses dos acionistas majoritários, particularmente dos Estados Unidos (RACHED, 2010).

dependem dos objetivos a serem alcançados em um determinado contexto econômico e político. De maneira geral, o organismo está comprometido em divulgar as ideias neoliberais e facilitar a implementação de práticas favoráveis ao mercado. Entre outras recomendações da instituição aos países latino-americanos está a redução do papel do Estado e a desobstrução dos entraves ao mercado (SIQUEIRA, 2012).

Embora as estratégias de desenvolvimento, em particular, voltadas aos países ditos subdesenvolvidos ou em via de desenvolvimento, tenham sofrido a influência de organismos multilaterais como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), eles foram tratados de maneira pontual ao longo desta pesquisa. Detivemo-nos na análise das relações de poder, das relações saber-poder-subjetividade, das estratégias biopolíticas estabelecidas entre o Banco Mundial e o governo brasileiro no tocante às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural.

A escolha pelo Banco Mundial ocorreu por tratar-se do organismo internacional que possui maior influência na formulação e instrumentalização de políticas públicas destinadas ao meio rural, que atinge as esferas dos governos nacionais, estaduais e municipais e por influenciar a redefinição do papel do Estado por meio de reformas estruturais (PEREIRA, 2006). E, também, por arrogar-se o maior ator político, intelectual e financeiro entre as instituições de assistência promotora do desenvolvimento (PEREIRA, 2011), e, com isso, influenciar diversos setores da sociedade e do Estado brasileiro na elaboração e difusão de paradigmas de intervenção e controle social. Tem suas ações sempre legitimadas pelo combate à pobreza rural existente e até mesmo criada ou intensificada pelo Banco.

O Banco Mundial tem também empregado variados dispositivos para difundir suas estratégias de desenvolvimento. Entre os documentos da instituição analisados nesta pesquisa, podemos mencionar o *Country Assistance Strategy* (CAS), correspondente, em português, à Estratégia de Assistência ao País (EAP)<sup>20</sup>. A partir

---

<sup>20</sup> É importante destacar que durante décadas este e demais documentos de estratégia foram considerados secretos pelo Banco Mundial, a sociedade civil e até mesmo o Congresso Nacional não tinham acesso e nem ciência de seus conteúdos, sendo documentos restritos aos bancos e aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Mas, é a partir de 1997 que se observa uma transformação nesse cenário, quando o Deputado Federal Ivan Valente tem acesso e divulga o documento de Estratégia de Assistência ao País, contando também com a análise e divulgação por meio da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multinacionais. A iniciativa sinalizou que as

do ano de 2007 este documento muda de denominação e passa a se chamar *Country Partnership Strategy* (CPS) ou, em português, Estratégia de Parceria ao País (CPP). Apesar dessa mudança de nomenclatura, a estrutura de recomendação estratégica permanece a mesma. De acordo com o Banco Mundial, o objetivo desse documento é identificar as áreas prioritárias, nas quais a assistência da agência pode ter um relevante impacto. Estes documentos contêm as estratégias básicas para a atuação e são de extrema importância para a compreensão da influência do Banco no panorama das políticas públicas voltadas ao meio rural no País. Será analisado neste capítulo o relatório *Country Assistance Strategy* para o Brasil, correspondente ao período 2004 – 2007 (WORLD BANK, 2003a) e os relatórios *Country Partnership Strategy* para o Brasil para os períodos 2008 – 2011 (WORLD BANK, 2007) e 2012 – 2015 (WORLD BANK, 2011).

Outros documentos de divulgação do Banco Mundial que serão analisados são as séries *The Policy Research Working Paper Series*. Eles divulgam pesquisas em andamento apresentando autoria, mas com a identificação do Banco constante no documento. Tais relatórios de pesquisa possuem o objetivo de encorajar a troca de ideias acerca de problemas gerais em desenvolvimento. Simultaneamente, eles estimulam outros pesquisadores a observarem e discutirem os problemas emblemados pela agência (CAVALCANTI, 2008). Neste caso, será analisado o documento publicado no ano de 2005, intitulado *Beyond the city: the rural contribution to development* (WORLD BANK, 2005), com o interesse de identificar a formação discursiva da abordagem espacial, especialmente o uso do território nos programas da agência.

Também é importante para as divulgações do Banco Mundial a série de documentos *World Development Report*, pois podem influenciar concomitantemente a internalização de ideias entre governantes, técnicos e agentes responsáveis por

---

políticas e ações do Banco estariam no alvo da sociedade civil, particularmente de ONGs especializadas, e de congressistas (GONÇALVES, 2009). Devido à pressão ocorrida tanto em nível nacional quanto internacional, no sentido de atribuir maior transparência às ações da instituição, hoje há o acesso livre a estes documentos. No entanto, apenas acessá-los não é suficiente, precisamos desnaturalizar e desnudar o discurso construído por meio destes documentos, de forma a expor suas verdadeiras intenções e relações empreendidas. Nesse sentido, é interessante observar que o CAS apesar de contar com a participação do governo e da sociedade civil para sua constituição, o Banco durante longo tempo não tem aceitado negociá-lo. “The country’s government participates in preparing the CAS. The key elements of the CAS are discussed with the government and often with representatives of civil society before the board considers the CAS. **However, it is not a negotiated document** (WORLD BANK, 2003b, p. 38, grifo nosso). Isto comprova que a instituição usa do termo participação como um engodo, um mero mecanismo para legitimar suas ações.

implementar políticas públicas nos países em que atua, além de outros pesquisadores e atores entre as próprias agências internacionais. Analisamos o *World Development Report* de 2008 (WORLD BANK, 2008), que trazia como tema a *Agriculture for development*, importante para compreender a estratégia de descentralização e valorização da escala territorial pela instituição.

Foi submetida à análise igualmente o *Country Assistance Strategy Progress Report* ou Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País. Esse documento é destinado a acompanhar e avaliar o desenvolvimento da assistência ao País. Foram analisados os documentos de avaliação de progresso, correspondente aos dois primeiros períodos em estudo, isto é, o *Country Assistance Strategy Progress Report for Brazil 2004 - 2007* (WORLD BANK, 2006) e o *Country Program Evaluation 2004 – 2011* (WORLD BANK, 2013). Por fim, analisamos a Estratégia Regional de Desarrollo Rural do Banco Mundial para a região da América Latina e do Caribe do ano de 2002, denominada *Llegando a los pobres de las zonas rurales* (WORLD BANK, 2002). Nesse informe, o Banco expõe o resultado de seus estudos de diagnóstico e apresenta o que ele considera ser a nova estratégia rural e o novo plano de ação para o desenvolvimento rural da região.

A análise desses documentos procurou identificar o discurso do Banco Mundial voltado ao desenvolvimento do meio rural no Brasil. A pesquisa contemplou documentos correspondentes ao período de surgimento do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criado em 2003 e oficialmente implementado em 2005, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT-MDA), até o momento atual, de execução do Programa Territórios da Cidadania, ocasião em que as relações de poder com o governo nacional são pautadas em um saber fortemente institucionalizado.

Com esses documentos, o Banco Mundial lança os fundamentos para a formulação de agendas de desenvolvimento que, em princípio, parecem não manter relação direta com desenvolvimento econômico, pois têm um apelo humanitário difícil de ser rejeitado. Entretanto, as formas de implementação dessas agendas têm demonstrado interesses explícitos nas reformas para adequar o País à economia de mercado, conforme aponta Cavalcanti (2008). A autora explica que há um consenso das agências multilaterais em investirem no apoio a políticas de desenvolvimento nos países considerados menos desenvolvidos, pois consideram seus governos ineficientes, e, por isso, necessitam de ações que levem à descentralização e à

participação, assim como ao acultramento pelo neoliberalismo econômico. Acreditamos que esse processo ocorre de maneira muito mais sutil do que se percebe, por meio de dispositivos de controle social que ajustam a vida da população de maneira minuciosa aos seus interesses.

Vale lembrar que as prioridades do Banco sofreram diversas mudanças ao longo de sua atuação, desde projetos de infraestrutura e investimentos para adequar o mercado à lógica neoliberal, passando por projetos integrados que visam à redução da pobreza e ajustes estruturais e setoriais até o momento atual, que concede destaque ao conhecimento, à governança e ao desenvolvimento institucional por meio da pretensa equidade social. Considerando a forma de atuação da instituição nos países clientes nas últimas décadas, suas práticas têm sido classificadas como reformismo conservador, ajuste estrutural, e discurso da pobreza (CAVALCANTI, 2008).

De acordo com a autora, a atuação caracterizada como reformismo conservador correspondeu ao período da década de 1970, momento em que a agência se lançou ao papel de instituição internacional de combate à pobreza. A partir desse momento, o Banco passou a financiar programas sociais, com enfoque aos programas de distribuição de renda, sem deixar de investir nos projetos de infraestrutura. Na década de 1980, o Banco enfatizou o ajuste estrutural da economia dos países em desenvolvimento. Nesse período, a política social foi afetada em função da redefinição de ênfase redistributiva, com atenção voltada às reformas políticas. Na década de 1990, ganha força o discurso da pobreza, porém, esse discurso foi mais enfático na viabilização das reformas e fortalecimento institucional do Estado.

Nos anos dois mil, a proposta do Banco foi a de redução das desigualdades estruturais e o de desenvolvimento sustentável, por meio de um ambiente de *governance*, negociação, e coordenação. No entanto, Cavalcanti (2008) considera que a característica mais marcante deste período são as “**contradições** organizacionais entre o **discurso** e a **ação** das agências, ou seja: as contradições entre o papel das agências, agentes de promoção do *bem-estar* do Estado [...], e sua atuação em que se beneficia como [...] instituição financeira” (CAVALCANTI, 2008, p. 51, grifos nossos). A autora segue pontuando as contradições entre discurso e ação do Banco Mundial.

[...] uma contradição estaria relacionada à questão de igualdade social, papel difusor do Banco Mundial, e à relativa ao caráter financeiro das transações entre as agências e o governo. Uma segunda contradição relaciona a questão de sua soberania e seu papel de promotor de desenvolvimento econômico. Isso aconteceria porque o Banco define seu papel como agente apolítico de desenvolvimento técnico, enquanto subordina os governos ao que caracteriza como padrões mínimos aceitáveis de sucesso. Por fim, uma terceira contradição seria relativa à estrutura de poder hierárquica do Banco, que propaga a idéia da participação comunitária como elemento redistribuidor de poderes. Tal abordagem estaria em contradição, em princípio e operação, em relação ao seu padrão hierárquico em suas próprias operações (CAVALCANTI, 2008, p. 51).

Discordamos de Cavalcanti (2008) no tocante à abordagem atual do Banco Mundial ser caracterizada pela contradição entre o discurso e a ação, pois não compreendemos discurso separado da prática, mas sim práticas discursivas responsáveis por implementar ações concretas e destinadas a um propósito. A questão não se restringe ao discurso oficial de um lado e suas ações de outro, mas se trata de práticas discursivas e não discursivas inter-relacionadas desempenhando funções vitais no processo de governamentalidade biopolítica.

Defendemos que na relação entre discurso e práticas não discursivas, há uma mútua implicação e não uma linearidade explicativa, conforme também argumenta Fischer (2001). Com isso, toda a discursividade produzida pelo Banco Mundial, por exemplo, sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial, não têm implicado apenas em transformações nas estratégias de desenvolvimento do País, mas também nos leva a pensar como este discurso está articulado às relações de poder que se voltam para a manutenção da ordem e do controle social, que, apesar da aparente contradição, mostram-se uníssonos em seus projetos.

A prática discursiva da instituição, certamente, não se consolidaria e nem se naturalizaria sem os documentos técnicos de estratégia, de orientação, de divulgação de suas ideias aos países clientes, sem os relatórios técnicos das instituições acadêmicas de consultoria, sem os documentos institucionais do governo brasileiro, considerados suportes dos discursos, devendo essa relação ser compreendida de modo mais complexo. Com isso, é valorizada a relação entre as práticas discursivas e não discursivas presentes nas estratégias da instituição.

No capítulo seguinte procuramos desvencilhar as tramas que permeiam essas interações, concedendo maior destaque ao acontecimento e à relação saber-poder-

subjetividade, isto é, problematizamos o saber enquanto estratégia de poder, localizando-o em meio às formas de controle social.

## **2.2 Saber-poder-subjetividade nas práticas discursivas e não discursivas do Banco Mundial**

Nossa análise dos documentos do Banco Mundial parte do princípio de que o poder se exerce de forma mais efetiva em associação à produção de saber, este como peça de dispositivo político que o produz. Dessa maneira, inicialmente, procuramos identificar como ocorre o processo de difusão de agenda da instituição e posteriormente analisamos a construção de suas práticas discursivas e não discursivas.

Novas agendas têm ganhado destaque e redefinido a missão e a estrutura do Banco Mundial, que até meados da década de 1990 era considerada especialmente como uma agência provedora de financiamentos (CAVALCANTI, 2008). A partir desse momento, a instituição tem promovido uma série de transformações na sua estrutura, alegando estar operando como um organismo envolvido com a redução da pobreza e com a promoção da informação e do conhecimento, passando a se intitular *The Knowledge Bank* (WORLD BANK, 2003b). Isto se expressa por meio de investimentos e de todo um instrumental de divulgação que o Banco tem aplicado na área do desenvolvimento.

O desempenho do Banco Mundial como ator intelectual e teórico tem como propósito não apenas fornecer elementos para a ampliação e criação de políticas mais eficientes, mas também maximizar os efeitos sobre as políticas governamentais (PEREIRA, 2010), que obtêm, assim, influência mais expressiva do que com o desenvolvimento de projetos setoriais. Essa influência se processaria tanto pelo fornecimento de serviços de assistência técnica, quanto pela elaboração e difusão de teorias, paradigmas e modelos de boas práticas na administração de problemas sociais, por meio de políticas públicas consideradas como mais eficazes (SIQUEIRA, 2012).

O Banco Mundial, com o uso de um saber instrumentalizado, estabelece uma relação de poder notória por meio de seus programas com os países em que concede seus empréstimos. Cavalcanti (2008) destaca que no setor de pesquisa, o Banco alocava, em 2008, recursos que ultrapassavam a cifra de vinte e cinco

milhões de dólares, além de distribuir mais de um milhão de livros e artigos. A agência possuía um catálogo com mais de quinhentos títulos, que chegava a vender entre dez a trinta milhões de dólares por ano, além de investir aproximadamente cinquenta milhões de dólares em relações públicas. Esse montante de investimentos na produção de saber revela a intenção da instituição em tornar-se um agente de controle de informações no mundo, particularmente, no momento em que o valor dos empréstimos fornecidos a países com economia como a do Brasil, não tem sido muito expressivo. Porém, a instituição tem sido vista como grande influenciadora do pensamento e da definição de políticas públicas, intitulando-se o ator decisivo no universo das atuais estratégias de desenvolvimento adotadas em diversos países.

Com a análise dos principais documentos do Banco voltados ao Brasil, identificamos uma formação discursiva na qual o Banco vai muito além de grande investidor em conhecimento. Ele tenta criar a imagem de detentor absoluto do saber e com isso se sobressair como o principal agente na orientação de políticas públicas e de reformas a serem adotadas no País. Esse discurso ganha força para compensar a redução dos investimentos financeiros destinados ao Brasil, o que constitui uma forma economicamente menos dispendiosa e estrategicamente mais eficiente de estabelecer sua influência. O Banco afirma se envolver preferencialmente com “as áreas que apresentam maior complexidade nas quais o **conhecimento** e a independência da instituição **são de grande valor para o Brasil**” (WORLD BANK, 2007, p. 25, grifos nossos). Além disso,

[...] o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais **reformas de políticas** e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres. O Brasil é a nona maior economia do mundo. Os empréstimos do Banco Mundial para o País representam somente cerca de 0,4% do PIB e menos de 4% do financiamento externo. No entanto, o **impacto potencial da assistência do Banco** neste momento pode ser desproporcionalmente maior. Esse impacto vai depender essencialmente de como a estratégia será enfocada e do sucesso de seu efeito multiplicador sobre outros esforços (WORLD BANK, 2003a, p.11, grifos nossos).

A implementação e os desembolsos dos empréstimos para investimento sofreram uma acentuada desaceleração e o espaço para novos investimentos é extremamente limitado. Ao combinar a necessidade de promover um impacto maior da assistência do Banco com as restrições fiscais, o programa sugerido incorpora inovações em diversos aspectos (WORLD BANK, 2003a, p.12).

A continuação de um programa robusto de atividades analíticas e de consultoria (AAA), valendo-se do Instituto do Banco Mundial e da Rede Global de Aprendizado à Distância, que desempenhe um papel catalítico no planejamento de programas e reformas, enfatizando simultaneamente o intercâmbio mais eficiente de experiências (com base nas conclusões da Avaliação da Assistência ao País) e o desenvolvimento de redes de conhecimento (WORLD BANK, 2003a, p.13).

**A atuação do Banco Mundial tem normalmente sido bastante modesta, mas frequentemente catalítica.** Levando-se em conta o reduzido tamanho do programa do Banco em relação à magnitude da economia brasileira, o seu papel como financiador é intrinsecamente limitado. No entanto, a instituição demonstrou mais eficiência quando alavancou esse pequeno papel financeiro visando provocar um maior impacto, como por exemplo: (a) contribuindo com sua relevante experiência global, que ajuda a melhorar a eficiência das reformas ou o planejamento de programas [...], (b) acelerando o ritmo das reformas [...], (c) estimulando o governo a expandir uma abordagem eficaz, [...] ou (d) fortalecendo a capacidade das instituições públicas [...] (WORLD BANK, 2006, p. 15, grifo do autor).

Para o Grupo Banco Mundial ter um impacto significativo no Brasil, este impacto não pode derivar exclusivamente do tamanho das suas contribuições financeiras. Em vez disso, o Grupo Banco Mundial procurará ter impacto no desenvolvimento por meio das contribuições para o **conhecimento** que ele **inserirá nas suas várias atividades**. Em especial, o Grupo Banco Mundial alavancará os seus recursos limitados focando nas atividades que fazem **uso intensivo de conhecimento e são destinadas a apoiar intervenções inovadoras** que, se ampliadas, poderiam fornecer benefícios capazes de exceder em muito o impacto direto dos projetos originais do Grupo Banco Mundial (WORLD BANK, 2011. p. 45, grifo nosso).

Como se observa, os instrumentos econômicos do Banco Mundial têm apresentado reduzida importância frente aos programas e projetos do governo brasileiro. Estes instrumentos, quando utilizados, são voltados para implementação dos princípios básicos do neoliberalismo, a liberalização e a desregulamentação econômica (GONÇALVES, 2009), e não menos importante, a descentralização administrativa. O Banco não deixa de pressionar o governo no sentido da implementação das reformas liberalizantes. No entanto, a instituição tem alterado sua estratégia em relação ao Brasil, pois entende que sua ação para o aprofundamento do modelo neoliberal no País não pode mais ser diretamente impositiva. Mas sim, uma construção discursiva que propicie gerar consensos junto ao governo federal e aos governos estaduais e municipais, isto é, uma forma mais sutil de consolidação de suas estratégias. Nesse sentido, Gonçalves (2009) afirma

que parece haver consenso entre o Banco Mundial e o governo federal quanto à orientação de políticas públicas.

O mecanismo de produção e difusão de saber pelo Banco Mundial o autoqualifica e o autoprojeta como referência para orientar a implementação de políticas públicas não apenas voltadas à área econômica no Brasil. Sua intervenção extrapola as relações financeiras e envolve questões políticas, administrativas e até voltadas ao controle social, conduzindo um processo de racionalização capitalista do Estado brasileiro.

Este processo influencia os programas nacionais, como também o jogo estratégico de táticas de governo, a problemática do saber-poder que envolve as instâncias supranacionais nas estratégias de controle. Esta argumentação é evidenciada pelo discurso das reformas políticas propostas pelo Banco Mundial, utilizado como estratégia para manutenção dos paradigmas de desenvolvimento global, que colaboram para a integralização do mercado brasileiro aos mercados internacionais, consolidam o sistema neoliberal, facilitam as relações de poder e minimizam os conflitos entre os governos e os mercados.

[...] o Brasil deverá atingir o equilíbrio necessário à promoção de amplas melhorias na qualidade de vida de sua população, em particular dos mais pobres. O sucesso desses esforços será objetivo do aprofundamento das **discussões sobre políticas públicas** e da assistência do Grupo do Banco nesta EAP [Estratégia de Assistência ao País] (WORLD BANK, 2003a, p. 17).

[...] o WBG [Banco Mundial] será mais seletivo e se concentrará nas áreas: (i) principais que envolvem “desafios paradigmáticos” (sistêmicos, transformadores) e onde o Brasil precisa alavancar os serviços de conhecimento internacional para definir os caminhos do desenvolvimento nas décadas vindouras; (ii) onde o Grupo Banco Mundial pode contribuir com o seu conhecimento global, e onde existem bens públicos globais e benefícios locais (“duplo dividendo”); e (iii) onde o desafio envolva a realização (de projetos) e reflexão (consultoria) (WORLD BANK, 2006. p. 20).

A demonstração da consolidação na produção e difusão de saber do Banco Mundial advém de uma série de programas, entre eles estão as atividades analíticas e de aconselhamento e a Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento.

[...] o Banco continuará a priorizar um amplo programa de atividades analíticas e de aconselhamento (AAA), vinculado às políticas e redes de conhecimento no Brasil, com a ajuda do WBI [Banco Mundial] e da Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN).

O programa de AAA implementado pelo Banco produz estudos abrangentes sobre as principais questões econômicas e setoriais [...] certos trabalhos analíticos [...] estão entre as atividades mais bem sucedidas nos últimos anos, tendo contribuído para o consenso sobre o planejamento de políticas e de programas. Um programa de AAA eficaz continuará a ser um complemento essencial aos empréstimos e à assistência técnica do Banco. O programa de AAA é planejado de modo a desempenhar um papel catalítico na avaliação das opções de políticas para o governo (nos níveis federal, estadual e municipal) e na definição da estrutura dos programas. O Banco está desenvolvendo cada vez mais AAAs programáticas, que envolvem diversas atividades de aconselhamento com menor tempo de duração e a discussão das opções imediatas de políticas, no contexto de uma estrutura estratégica de médio prazo (WORLD BANK, 2003a, p. 77).

Como parte do foco sobre as AAA, o desenvolvimento de redes de conhecimento para facilitar o intercâmbio de experiências entre todos os parceiros do desenvolvimento no Brasil é uma das principais características desta EAP. O WBI [Banco Mundial] escolheu o Brasil como foco de atenção e estabeleceu procedimentos com seus parceiros de aprendizagem locais. O Banco iniciou no Brasil uma eficaz Rede Global de Aprendizagem para o Desenvolvimento (GDLN), voltada para a ampliação do alcance e maior eficiência das AAAs e dos projetos apoiados pelo Banco, mediante sua difusão e o fortalecimento da capacidade. Como parte dos seus programas de difusão de conhecimento, o Banco facilitou a criação de grupos especializados, que incluem a Rede Brasileira de Desenvolvimento Municipal (Muninet), que fornece informações às prefeituras, e a Rede Nós, que reúne pesquisadores e formuladores de políticas dedicados à redução da pobreza nas regiões Norte e Nordeste (WORLD BANK, 2003a, p. 77-78).

Todos estes programas da agência fazem emergir os domínios não discursivos (FOUCAULT, 2012a) a que os enunciados remetem e nos quais eles, de certa forma, residem, ou seja, na materialidade que faz parte da condição de surgimento das práticas discursivas do Banco Mundial. Isto evidencia a articulação existente entre prática discursiva e não discursiva, comentada anteriormente, e demonstra o motivo das ideias da instituição serem intensamente difundidas em diversos planos internacionais e em amplos segmentos da sociedade brasileira. Ao compreender que as práticas não discursivas do Banco constituem parte do discurso, vemos uma maior unidade em suas estratégias e percebemos que as relações de poder oriundas desta prática são bem sutis, pois num olhar desatento elas podem ser entendidas como simples ações de cunho social que contribuem para o processo de aprendizagem de um determinado grupo para a promoção do

desenvolvimento, quando na realidade se trata da propagação de suas ideias e obtenção de informações acerca de algo de seu interesse.

Ao analisarmos os documentos do Banco, registramos o uso frequente dos termos “aconselhamento”, “conhecimento”, “experiência”; termos bastante naturalizados pela agência e que, igualmente, são assimilados pelo governo brasileiro. No entanto, faz-se necessário deter mais atenção a esse processo, pois ele tem contribuído para a internalização de um discurso amplamente difundido pela instituição que se intitula detentora do saber, responsável por propagar o receituário do capitalismo neoliberal, acompanhado de sofisticadas formas de controle social.

Uma estratégia do Banco Mundial presente em seus documentos é fazer acreditar que seu conhecimento é sempre demandado pelas nações interessadas, e que a assistência da agência para estas estaria pautada na ideia de uma elaboração conjunta, não ocorrendo imposições de ideias por parte da instituição. No entanto, trata-se de uma prática discursiva utilizada para permitir a criação de um ambiente de aproximação e aceitação por parte dos países clientes, conforme podemos observar nas seguintes passagens.

Há uma forte demanda, especialmente dos estados, mas também de alguns órgãos do governo federal, de adoção de abordagens sistêmicas institucionais para melhorar o desempenho do setor público e a qualidade de seus gastos. [...] Em todos os casos, **o Banco foi convidado** a participar “dos setores mais complexos” – **para empregar a sua experiência internacional e conhecimento técnico**. Essencial para esse trabalho é ajudar os governos a estabelecer as bases estruturais para tornar os sistemas públicos mais eficazes, eficientes e reduzir as oportunidades de corrupção (WORLD BANK, 2007, p. 23, grifos nossos).

O Governo Federal dispõe de recursos suficientes para financiar a maioria de suas prioridades e não é provável que necessite de empréstimos com base em políticas e desembolsos rápidos. No entanto, **há uma grande demanda de assistência técnica do Banco por muitos ministérios**, especialmente para aperfeiçoar o planejamento conceitual de seus programas e apoiar a sua implementação, monitoramento e avaliação (WORLD BANK, 2007, p. 27, grifo nosso).

O Brasil **valoriza** o trabalho analítico e de **aconselhamento** do Banco [...] como uma resposta à **constante demanda do Brasil**. Será atribuída maior ênfase às atividades de AAA que abordam como a política deve ser implementada e menos o que deve ser feito. Fundos também serão reservados para **aconselhamento** no tempo certo sobre questões estratégicas de conteúdo político altamente sensíveis [...] nas quais o governo brasileiro **valoriza a combinação do conhecimento** e do “selo de aprovação” do Banco. A atividade

programática de assistência e **aconselhamento** ajudará a tornar esse instrumento oportuno e relevante, permitindo o uso efetivo de nosso **poder agregador** (WORLD BANK, 2007, p. 32, grifos nossos).

Quando analisado mais atentamente, observa-se que há uma vinculação do instrumental de saber do Banco com os financiamentos a serem liberados. Isso pode ser constatado quando a agência afirma que a “EAP [Estratégia de Assistência ao País] propõe um plano gradual de assistência do programa do Banco Mundial, que **dependerá do andamento das políticas e da implementação do programa de empréstimos**” (WORLD BANK, 2003a, p. 14, grifo nosso). Restringe-se a tomada de financiamento à aquisição de conhecimento. Esse discurso se reproduz em outros momentos: “as AAA [Atividades Analíticas de Aconselhamento] estarão vinculadas intimamente ao programa de empréstimos [...]” (WORLD BANK, 2006, p. 14). E no ano seguinte, voltou a ser reforçado: “haverá uma maior integração do trabalho de AAA com os empréstimos” (WORLD BANK, 2007, p. 32). Com isso, a agência condiciona novos empréstimos ao cumprimento das regras estabelecidas em seus documentos de estratégia ao País, isto é, vincula a prática de financiamento com o saber do Banco, criando uma dependência do tão propagado conhecimento da instituição.

Há, na prática discursiva do Banco Mundial, a ideia de que o Brasil seria dependente do conhecimento salvador da instituição, o que a leva a enaltecer o seu saber como o grande elemento impulsionador do desenvolvimento no País. Consagrado a ajudar, a construção de políticas públicas é o principal produto oferecido pela agência. Independente da ação a ser implementada, o receituário é sempre o mesmo: a oferta do conhecimento dedicado a auxiliar na formulação, na implementação e na coordenação de políticas públicas.

[...] **o Governo e o Grupo Banco Mundial (WBG) tiveram êxito em enfatizar cada vez mais as atividades com uso intensivo do conhecimento**, os empréstimos subnacionais e um melhor desempenho do programa [...]. Essa restrição de volume limitou o potencial do Banco Mundial de ter um grande impacto direto no desenvolvimento por meio dos seus projetos no Brasil. Foi tomada então uma decisão consciente para maximizar o papel catalítico e tático do Banco Mundial, com uma forte ênfase no apoio a **intervenções inovadoras** que, ampliadas, forneceriam benefícios que poderiam exceder em muito o impacto direto dos projetos originais (WORLD BANK, 2011, p. 13, grifos nossos).

Como em **outras áreas de participação**, dado o tamanho limitado dos recursos do Banco Mundial em comparação ao próprio orçamento do GoB [governo brasileiro], seu papel nessa área estratégica será principalmente catalítico. O foco será, por um lado, no fornecimento de contribuições seletivas de **conhecimento intensivo para a formulação de políticas nacionais**. Por outro lado, o Banco Mundial apoiará a implementação dessas políticas por parceiros subnacionais selecionados, geralmente no contexto de projetos de multissetores. Em relação a isso, **o Banco Mundial buscará melhorar a coordenação política nos níveis e entre os níveis do Governo e gerar melhores práticas cuja reprodução possa produzir efeitos secundários além dos projetos originais apoiados** pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2011, p. 26, grifos nossos).

Toda esta prática discursiva da detenção de um saber superior e altamente qualificado tem possibilitado ao Banco acessar o universo da constituição de agendas e, por consequência, os bastidores da formulação de políticas públicas no Brasil. Dessa forma, tem-se um conjunto de práticas discursivas e de saberes numa relação de poder pautada pela lógica da perícia que implementa, de maneira sutil, as orientações da instituição nos mais diversos segmentos da sociedade brasileira. Um dos objetivos da agência com o País, estabelecido no *Country Partnership Strategy*, demonstra isso: **“apoiar o fortalecimento da capacidade do Governo para executar funções normativas e de formulação de políticas, inclusive planejamento e monitoramento de investimentos”** (WORLD BANK, 2011, p. 33, grifos nossos).

Estas práticas de poder, de subjetivação e discursivas emitidas por essa agência se apóiam nos discursos da ciência e de seus representantes, que atuam de forma racionalizada, procurando estabelecer ajustes estruturais e reformas sociais limitadamente compensatórias.

Durante o último período de CPS [*Country Partnership Strategy*], ficou evidente que a vantagem comparativa do Banco Mundial está mais na **qualidade dos serviços** e na **consultoria técnica** que ele fornece do que no volume de empréstimos que ele pode oferecer ou nas taxas de juros que cobra. **A reputação de excelência técnica e imparcialidade nas consultorias é o que faz do Banco Mundial um parceiro confiável do Governo Federal** para negociar com entidades subnacionais ou para **ajudar na abordagem dos problemas de definição de caminho**. Tal reputação é o resultado de um compromisso de **longa data de investimentos voltados para o conhecimento global**, mediante associação com **acadêmicos e peritos locais** e oferecendo o melhor do Brasil ao Banco Mundial e o melhor do Banco Mundial para o Brasil (WORLD BANK, 2011, p. 43, grifos nossos).

Registramos que o conhecimento científico tem sido extremamente utilizado pelo Banco Mundial. Prática semelhante também é observada por Pareschi (2004) no estudo dos pequenos projetos financiados por agências multilaterais no Brasil. A ciência, como arte de governar, gerou uma relação de poder e saber, por meio da qual a instituição passou a moldar suas decisões pautadas na ciência. Foucault (2007) já nos confirmava que qualquer ação de intervenção de governo significa o desenvolvimento de uma certa quantidade de ciências. Devemos destacar que o uso da ciência pelo Banco não está limitado à economia. A medicina social e a estatística são amplamente requisitadas em seus estudos, tal como a ciência geográfica e a jurídica, entre outras, tornando-as ferramentas importantes no auxílio da implementação das ideias da agência. Assim, todo esse saber mobilizado pelo Banco Mundial procura estabelecer, conforme Gómez (2006) havia observado, uma forma homogênea de desenvolvimento, que visa a limitar modos alternativos de se pensar a sociedade.

Todas as relações de saber-poder-subjetivação e práticas discursivas envolvidas nas estratégias de desenvolvimento implementadas pelo Banco Mundial no Brasil – a mobilização de um conjunto de saberes institucionalizados, o foco na população como um campo de intervenção, o emprego da ciência como mecanismo de apoio de suas ações e a adoção dos procedimentos de análises, reflexões, cálculos e táticas – influenciam fortemente o Estado a adotar formas de governamentalidade biopolítica (FOUCAULT, 2012b) vinculadas aos seus interesses. Tais práticas se processam por meio da articulação de técnicas específicas de saber e de controle e pela racionalização das relações de poder.

No entanto, o principal produto comercializado pelo Banco, o saber (apresentado na forma de atividade analítica e de aconselhamento/consultoria), tem demonstrado um desempenho no mínimo questionável, em função dos seus resultados. Gonçalves (2009), ao analisar a Estratégia de Parceria com o Brasil para o período 2008-2011, afirma que as orientações contidas neste documento são marcadas pela irresponsabilidade e pela incompetência analítica a respeito da realidade do País. Ele demonstra diversos casos em que as orientações de caráter econômico apresentaram, em curto prazo, resultados totalmente fracassados e falhos em relação ao prescrito.

As orientações do organismo são marcadas por forte traço ideológico e fraco conteúdo analítico. São inúmeros os erros em seus prognósticos, encontrados em diversos documentos destinados ao Brasil. Para exemplificar, das proposições seguintes realizadas, nenhuma delas se demonstrou verdadeiras, até mesmo, num curto prazo.

Levando-se em conta a probabilidade da manutenção de uma política fiscal prudente, as expectativas e pressões inflacionárias permanecerão baixas e a posição externa do Brasil continuará robusta. O panorama é favorável a contínuos declínios na taxa de juros básica (Selic) no curto prazo (WORLD BANK, 2006, p. 8).

Os riscos externos não são considerados no momento uma grande ameaça, em razão da excelente qualidade da dívida do País e de suas práticas de gestão monetária e fiscal (WORLD BANK, 2007, p. 12).

Além disso, a taxa de câmbio flexível protegeria a economia contra qualquer choque externo adverso e a diversificação das exportações em curso poderá reduzir os impactos negativos da desaceleração do crescimento nos países desenvolvidos (WORLD BANK, 2007, p. 18).

Então, porque, mesmo com todos estes problemas identificados, o Banco permanece comercializando seu conhecimento? O que leva à manutenção desta prática? Entre outros fatores, podemos mencionar o acionamento da cultura do risco por parte da instituição, contribuindo para a permanência na atuação do banco no País; questão recorrentemente enfatizada em todos os documentos analisados.

Apesar da clareza de objetivos e firmeza dos compromissos do governo, **ainda persistem algumas incertezas políticas e socioeconômicas. Os riscos para a estabilidade, o crescimento e progresso social estão interligados.** Possíveis choques externos podem ser desestabilizadores, devido à dívida pública e à necessidade de financiamento externo. Fatores domésticos incluem a possibilidade de diminuição do apoio político às reformas. Outros riscos incluem a implementação parcial ou ineficiente em algumas áreas e o lento crescimento econômico, que poderia influenciar a sustentabilidade da dívida. Riscos tão variados quanto secas, enchentes, crescente desmatamento, criminalidade urbana, violência rural e desemprego das camadas jovens também precisam ser considerados (WORLD BANK, 2003a, p. 14, grifo nosso).

Todavia, de todo este dispositivo de saber empreendido pelo Banco, no sentido de orientar as estratégias de desenvolvimento no País, o que realmente tem apresentado sucesso têm sido as recomendações para a implementação do

programa neoliberal, em particular, as políticas de descentralização administrativa e desenvolvimento territorial, que, por sua vez, têm sido cumpridas à risca pelo governo brasileiro.

### **2.3 Implementação do controle: a estratégia biopolítica do Banco Mundial no Brasil**

O saber do Banco Mundial difundido pelo mundo não possui interesse apenas comercial. Seus propósitos vão além e se revelam sutis dispositivos de controle biopolítico mundializados. A agência, além de exercer forte influência na concepção e implementação de políticas públicas na qual materializa todo seu ideário, monitora o andamento destas, naturaliza conceitos, comportamentos e práticas. Também promove um forte controle social, receitando medidas que implicam em ingerência sobre as habilidades, a saúde, o intelecto e o uso inclinadamente econômico da população em um meio totalmente destituído de conflitos.

[...] a nova EAP [Estratégia de Assistência ao País] apresenta uma abordagem baseada em resultados. [...]. Os pontos de referência para 2007 e 2015 são a melhoria no bem-estar humano, a sustentabilidade social, cultural e ambiental, a competitividade e o desempenho macroeconômico, incluindo o crescimento. As atividades específicas do Banco Mundial visam contribuir para que essas metas possam ser **atingidas**, inclusive com uma estrutura para **monitorar o andamento** e os **resultados** dessas iniciativas (WORLD BANK, 2003a, p. 12, grifos nossos).

Como estratégia explícita de controle, o Banco afirma que nos setores que precisam progredir mais, será preciso, entre outras medidas, aplicar “mais monitoramento e avaliação dos resultados e impactos” (WORLD BANK, 2003a, p. 52). Tal prática é acompanhada de uma difusão mais eficaz de seu trabalho analítico, isto é, de saberes institucionalizados que procuram se sobressair na relação de poder com o governo brasileiro.

Uma estratégia interessante do Banco Mundial é a absorção das metas dos Planos Plurianuais por meio dos documentos de Estratégia de Parceria com o Brasil. Com isso, o organismo procura solidificar a relação com os municípios e os estados, com o interesse de obter destes um forte comprometimento em participar dos mesmos objetivos e encontrarem solução aos problemas em comum. Dessa maneira, a instituição consegue evitar conflitos e obtém aquiescência sobre uma

agenda comum de desenvolvimento. Ademais, mostra maior consonância entre as propostas do Banco com as do governo brasileiro, proporcionando maior sutileza nas orientações da agência para o País.

Dessa forma, o Banco se apropria do discurso de outros sujeitos para reforçar sua posição de detentor do saber. Isso também significa que a prática discursiva da instituição, que a coloca como referência na produção de saber, passa a ser reproduzida e apropriada por agentes do governo brasileiro.

**As consultas sugerem que o apoio ao desenvolvimento do Grupo Banco Mundial (WBG) é bastante valorizado pela maioria dos interlocutores [...] Muitos governos subnacionais observaram que a CPS está em total alinhamento e complementa seus próprios programas plurianuais e, portanto, será uma ajuda importante para atingir os resultados de longo prazo previstos (WORLD BANK, 2011, p. 17, grifo do autor).**

Alguns estados nos quais o Banco Mundial teve um papel importante para ajudar a atingir a sustentabilidade fiscal agora pedem que **ele apoie o investimento, juntamente com a geração de conhecimentos e experiência prática a partir da implementação e do fortalecimento da capacidade do Estado para gerenciar seus próprios planos de investimento**. Os estados acreditam que o Banco Mundial pode atuar como um catalisador para liberar e coordenar um grande conhecimento reprimido (WORLD BANK, 2011, p. 65, grifo do autor).

As consultas realizadas pelo Banco quanto à sua atuação no Brasil não se caracterizam apenas por demonstrar a falta de críticas por parte dos agentes consultados e pelo elevado registro de enaltecimentos. Constituem-se também um mecanismo importante para ratificar e legitimar as ações da instituição. Isto contribui para reforçar a prática discursiva do receituário neoliberal utilitarista capitaneada pelo organismo: “Será essencial tornar a força de trabalho brasileira mais competitiva, para aumentar também a renda e o bem-estar social” (WORLD BANK, 2006, p. 10). Assim, o interesse em preparar a população para o mercado concorrencial é um discurso recorrente em todos os documentos analisados.

**Brasil enfrenta dois desafios paradigmáticos transversais em termos de desenvolvimento humano: (a) a necessidade de criar uma força de trabalho mais qualificada, ágil e saudável, capaz de inovar e de se adaptar às novas tecnologias; e (b) as deficiências nos gastos e na oferta de serviços.** Esses dois desafios servem de base para as agendas de crescimento e equidade do País, porque a melhoria no capital humano, nos

investimentos sociais e na oferta de serviços ajudaria a criar oportunidades não apenas para os pobres, mas também para a economia como um todo (WORLD BANK, 2007, p. 53, grifo do autor).

Não que sejamos contra as estratégias territoriais que têm como foco o desenvolvimento econômico e social comunitário e a promoção de sua autonomia, muito pelo contrário. No entanto, o que percebemos nas práticas do Banco Mundial quando utiliza deste discurso é a tentativa de garantir a ordem social vigente, compreendendo a pobreza como ameaça. Ao fornecer financiamentos a projetos, consultorias e assessoria técnica especializada aos diversos níveis de governo, com o propósito de promover o desenvolvimento comunitário, a agência tem como objetivo promover a redução das tensões oriundas da percepção de um processo de desigualdade social e de exploração da população mais pobre. Associa-se a esta prática discursiva a noção de modernização como inclusão produtiva capitalizada e a promoção da paz social, isto é, instituem-se estratégias de conformação social das populações que potencializariam eventualmente formas de ameaça à ordem social.

Lemos (2007) sublinha que a valorização de ações de trabalho dirigidas à família, ao indivíduo e à comunidade seria uma estratégia importante de apaziguamento de conflitos. Os especialistas das instituições multilaterais, como é o caso do Banco Mundial, tornam-se os mediadores da integração das camadas populares, elaborando projetos, propondo políticas públicas e até mesmo auxiliando na implementação destas. Isto proporcionaria a organização cooperativa de parcela mais excluída da população, como se estes não dispusessem de capacidade para se organizar na busca de alternativas de trabalho.

Neste receituário da agência, a população é mobilizada a desconsiderar as diferenças de classe, convicções políticas e religiosas, com o intento de solucionar os problemas coletivos comunitários e até mesmo os problemas de escala nacional e internacional. Essa união proporcionaria, além do enfrentamento dos problemas, uma maior estabilidade social e integração dos indivíduos dispersos dessa lógica. O caso dos jovens ditos em risco é um bom exemplo:

*Formulación de un enfoque integrado para reducir los factores de riesgo para los jóvenes en riesgo. El origen de los complejos problemas que aquejan a los jóvenes en riesgo es la ausencia de una buena educación y de oportunidades de empleo. La tarea de creación de empleos y la preparación para los mismos debe ser integrada y, para generar empleos aptos para los jóvenes de manera sostenible, es necesario definir un marco de política propicio que*

permita formular una estrategia de crecimiento de amplio alcance y un uso intensivo de la mano de obra. [...]. Además, una agricultura más dinámica y productiva, mejor integrada en un contexto regional más atractivo, con probabilidad retendrá a los jóvenes que tanto necesita el sector<sup>21</sup> (WORLD BANK, 2002, p. 25, grifo do autor).

Estas orientações do Banco Mundial influenciam as intervenções de políticas públicas do governo brasileiro, no sentido de promover o enquadramento dos jovens, considerados em risco, ao mercado produtivo e competitivo, constituindo-se modulações da sociedade de controle (DEULEUZE, 2008), que procura fazer com que esses indivíduos passem a compor a massa, que, por sua vez, torna-se o mercado para atuação do capital. Deve-se também observar o objetivo de com isso aumentar a sensação de segurança da população, isto é, reduzir o risco da crise social.

Vale registrar que a orientação para solução do problema dos jovens em risco no meio rural é o mesmo apontado por Sachs (2008): o incentivo às atividades com uso intensivo em mão de obra e simultaneamente mais dinâmicas e produtivas, isto é, mais modernizada e integrada ao mercado internacional de *commodities*. Parece-nos ser um paradoxo de difícil conciliação as proposta do autor e do Banco Mundial. No entanto, o que reside na essência destas estratégias é o controle por meio da inserção dos jovens no mercado de trabalho capitalizado, processo em que o Banco faz questão de estar presente. “A cultura e a integração dos jovens [...] são setores que irão requerer uma atuação catalítica do Banco, mesmo sem empréstimos significativos” (WORLD BANK, 2003a, p. 13).

Outra proposta do Banco Mundial para integrar todos os indivíduos da sociedade para que não haja comprometimento de seu projeto é a integração da mulher ao mercado. Considerada pelo organismo como a grande responsável pela coesão social, valoriza-se a qualificação da mulher e mãe como indivíduo fundamental para assegurar a ordem na família, além de constituir sujeito importante no mercado de trabalho.

---

<sup>21</sup> *Formulação de uma abordagem integrada para reduzir os fatores de risco para os jovens em risco.* A origem dos problemas complexos que afligem os jovens em risco é a falta de uma boa educação e oportunidades de emprego. A tarefa de criação de empregos e a preparação para os mesmos deve ser integrada e, para criar empregos aptos para os jovens de maneira sustentável, é necessário definir um marco político propício, que permita formular uma estratégia de crescimento de amplo alcance e um uso intensivo de mão de obra. [...]. Ademais, uma agricultura mais dinâmica e produtiva, melhor integrada em um contexto regional mais atrativo, com probabilidade reterá os jovens que tanto necessita o setor. Tradução livre.

*Necesidad de un enfoque sensible a la cultura y al género.* A todas luces, la ubicuidad de los índices de pobreza entre las minorías étnicas y el creciente papel de las mujeres en la sociedad rural plantean el tema de la inclusión social y el acceso a los factores y bienes productivos. En este sentido, los programas gubernamentales deben diseñar enfoques mejor adaptados a las preferencias culturales y a las necesidades de cada género<sup>22</sup> (WORLD BANK, 2002, p. xv, grifo do autor).

Increasing voice and accountability in rural areas remains a challenge, even in democratic systems. Rural women face particular challenges to make their voices heard. Selecting the right combination of policy instruments is not easy, even if greater political accountability has been created. [...]. Public sector reforms and decentralization that are most effective in promoting the agriculture-for-development agenda are highly specific to countries and contexts<sup>23</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 246).

Dessa maneira, o Banco Mundial constitui uma gestão política global da vida dos indivíduos, estabelecendo, assim, sua forma de biopolítica atual. Ele promove uma tecnologia de poder massificante, que considera a população um problema político, científico, biológico e um problema de poder. Exerce uma relação de poder que permite produzir ou adequar comportamentos e atitudes, como a liberdade e a autonomia, ambos voltados aos interesses utilitaristas do mercado e alicerçados em seus saberes específicos. Esses saberes são obtidos dos acontecimentos da vida dos indivíduos, por meio dos dispositivos de coleta de dados da própria agência e de suas parcerias, e que fundamenta o campo de intervenção do seu poder. Assim, a biopolítica, que Foucault (1997) muito bem identificou, vai ser o mecanismo usado pelo Banco ao tratar das pesquisas domiciliares, das estatísticas, das medições universais, atuando por meio de instrumentos cada vez mais sutis.

---

<sup>22</sup> Necesidade de um enfoque sensível à cultura e ao gênero. Claramente, a presença dos índices de pobreza entre as minorias étnicas e o crescente papel das mulheres na sociedade rural levantam a questão da inclusão social e acesso aos fatores e bens de produtivos. Neste sentido, os programas governamentais devem elaborar enfoques melhor adaptados às preferências culturais e às necessidades de cada gênero. Tradução livre.

<sup>23</sup> O aumento da voz e responsabilização nas áreas rurais continua sendo um desafio, mesmo em sistemas democráticos. As mulheres rurais enfrentam desafios específicos para fazer suas vozes serem ouvidas. Selecionar a combinação certa de instrumentos de política não é fácil, mesmo se uma maior responsabilização política for criada. [...]. Reformas do setor público e descentralização que são mais eficazes na promoção da agenda da agricultura para o desenvolvimento são altamente específicas para os países e contextos. Tradução livre.

O Banco Mundial vem expandindo ativamente o apoio à **proteção social** como resposta às prioridades e solicitações da nova administração. Uma grande parte da **assistência** se concentra nos níveis técnicos e de políticas do programa plurianual de AAA, **Assistência Social** para o Brasil (BRASA), que abrange:

- **Provisão de aconselhamento sobre técnicas e políticas**, quando solicitado, mediante o fornecimento de breves notas sobre **políticas**, que tratam de assuntos tais como a integração dos programas de **assistência social** [...] e de experiências internacionais sobre esse tema.
- **Provisão de assistência técnica para os instrumentos que visam aprimorar o direcionamento dos programas sociais** [...].
- Apoio para fortalecer as **pesquisas domiciliares** e a **coleta de dados para análise das políticas sociais** (WORLD BANK, 2003a, p.82, grifos nossos).

Ao analisarmos os diversos documentos do Banco Mundial, foi possível identificar uma prática discursiva assistencial muito bem consolidada e, intrinsecamente vinculada a esta, uma construção de dispositivos de controle amplamente difundidos. É o caso da relação do Banco com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) concernente ao programa de empréstimo para o Projeto consolidação do programa Bolsa Família e apoio ao compromisso nacional pelo desenvolvimento social (BANCO MUNDIAL, 2010). Neste projeto, o Banco destina recursos não apenas para a concessão de auxílio às famílias em situação de extrema pobreza, mas recursos específicos para os componentes que irão dar

apoio, treinamento, assistência técnica e Custos Operacionais Incrementados selecionados para consolidar a capacidade do MDS de monitorar e avaliar programas sociais a nível federal e subnacional e fortalecer sua capacidade [...] para tornar operacional o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS) [...]. [Como também dar apoio para a] transferência de conhecimento aos times do MDS por meio da provisão dos produtos e serviços exigidos (BANCO MUNDIAL, 2010, p. vi).

Neste caso, estas ações do Banco Mundial contribuem para a implementação de indicadores voltados a programas de transferência de renda condicionados, o que estabelece um importante dispositivo de controle social. Siqueira (2012), ao analisar a relação do MDS com o Banco Mundial, afirma que o propósito da agência e dos demais parceiros políticos e econômicos é apoiar e patrocinar a criação de uma cultura de monitoramento e avaliação dessas políticas públicas. Esse fato tem levado o Ministério a se tornar um modelo para a criação de sistemas de controle social a ser adotado em todo governo federal.

Nesse contexto, o autor destaca a questão das condicionalidades ou contrapartidas dos beneficiários no campo das políticas públicas de cunho social como um todo no Brasil e afirma prevalecer a teoria de justiça social, que trata com desigualdade os não afetados pela desigualdade. Isto implica no uso das condicionalidades como um dispositivo de controle social voltado especialmente à população pobre, tendo como apoio o discurso de assegurar o acesso a direitos. Assim, definem-se as normas para o controle das contrapartidas e acompanhamento de parcela específica da população.

Trata-se, dessa forma, de relações que ultrapassam o âmbito da constituição de instituições de assistência social. Estes são mecanismos sutis, economicamente mais racionais e agem de forma tanto individual como coletivamente. Para melhor compreender essa biopolítica do Banco Mundial, analisaremos, na parte seguinte, a prática discursiva e a influência da agência em torno do processo de descentralização e desenvolvimento territorial rural no Brasil.

#### **2.4 A relação saber-poder do Banco Mundial e sua influência sobre os processos de descentralização e de desenvolvimento territorial no Brasil**

As recomendações do Banco Mundial para o processo de descentralização no meio rural pode ser identificado marcadamente em documento da década de 1990, em que o órgão, por meio do *Agriculture & Natural Resources Department*, divulga a sua nova estratégia para o desenvolvimento do meio rural em uma nota de disseminação intitulada *Decentralization: a new strategy for rural development* (WORLD BANK, 1995), na qual o Brasil era uma das nações “encorajadas” a adotar esta estratégia, afirmando que a referida experiência havia trazido resultados positivos em vários países.

Este é considerado um período de relativa turbulência para o Banco Mundial e de ampla revisão das suas políticas de ajustamento estrutural; esta situação levou o Banco a apresentar à comunidade internacional um discurso de mudança de postura em relação às estratégias implementadas até aquele momento. No entanto, esta revisão de atuação da agência deve ser compreendida não como uma mudança na sua forma de pensar o mundo, mas como estratégia de adaptações às pressões e transformações nos ânimos da economia e da sociedade (SIQUEIRA, 2012).

Mas é no início do século XXI que podemos considerar certa alteração nas estratégias de desenvolvimento rural promovidas pelo Banco, pois ele reconhece o fracasso, as distorções e desigualdades geradas pelas estratégias anteriores que mantinham o mesmo perfil de integração, justificando tal fracasso pela ausência de uma agenda micro que pudesse proporcionar mais competitividade e também pelo caráter ultracentralizador e vertical das políticas propostas pela instituição (PEREIRA, 2006). Com essa aparente mudança de estratégia do Banco, realizada após intensa pressão social<sup>24</sup> (PEREIRA, 2011), a instituição passa a defender que a nova prática dispunha de um conjunto de ações que tornaria infalível a forma de desenvolvimento. Entre estas ações, está a descentralização e a participação social, esta última adquirindo um papel de legitimação política.

Essas mudanças culminaram com a consolidação de estratégias destinadas a dar voz à população pobre, para que ela, por meio dos seus próprios esforços, buscasse alternativas para a satisfação das suas necessidades. A preocupação com esta população só ganha destaque na agenda do Banco Mundial ao perceber que estas ditas distorções poderiam vir a ser obstáculos ao pleno desenvolvimento do mercado, o que levou a instituição a procurar mecanismos para conter esse problema, mas sustentando as mesmas formas de atuação de períodos anteriores, como a criação de oportunidades, o desenvolvimento de capacidades e a segurança contra as vulnerabilidades.

Com isso, a pobreza passa a ser vista como a privação de capacidades que impossibilita o seu desenvolvimento. Siqueira (2012) afirma que essa concepção de pobreza do Banco Mundial é fortemente influenciada por Sen (1999b, 2001), para quem a pobreza não deve ser compreendida como uma mera privação de renda, mas sim como um fenômeno de múltiplas variáveis, no qual permanece a defesa do discurso de pobreza como simples falta de capacidades. Assim, o organismo centra

---

<sup>24</sup> Pereira (2011) analisa os embates em torno de projetos socioambientais financiados pelo Banco Mundial desde o início dos anos de 1980, identifica as relações entre o Banco, o Congresso e o governo norte-americanos e ONGs atuantes nos Estados Unidos. O autor afirma que o Banco respondeu às matérias socioambientais somente em função de um intenso processo de pressões externas e internas altamente conflitivas. Sob o pressionamento do Congresso e de ONGs o Banco foi forçado a reformar seus procedimentos e a estabelecer novas políticas de orientação e adotar mais transparência em suas ações. No entanto, o que se constatou foi a apropriação gradativa do discurso ambientalista pelo Banco, mantendo-se subordinado ao programa neoliberal. Com isso a preservação do meio ambiente e as questões sociais foram utilizadas para escamotear a profunda injustiça socioambiental presente na sociedade atual. A adoção das questões ambientais não questionou o programa político neoliberal; ao contrário, constituiu-se numa forma de viabilizar a privatização e a mercantilização de recursos naturais.

atenção na culpabilização e nas deficiências do indivíduo e não do sistema capitalista.

Nesse contexto, o Banco Mundial retoma ao seu receituário de desenvolvimento o processo de descentralização de políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial. No documento *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe* (WORLD BANK, 2002), a instituição consolida um discurso que há tempos estava sendo propalado de forma um pouco dispersa. Neste documento, termos como “descentralização”, “integração”, “democratização”, “participação”, “produtividade”, “competitividade” e “território” são adotados amplamente e de forma bastante naturalizada, como podem ser observados a seguir:

Aun cuando en los años setenta los proyectos de desarrollo rural integrado tenían un concepto acertado de la integración, éstos fueron ejecutados de manera errónea. Dichos proyectos se ejecutaron de arriba hacia abajo, sin ninguna participación, sin ninguna descentralización y en un entorno de políticas adverso. Sin embargo, es posible rescatar mucho del concepto de desarrollo rural integrado a la luz del nuevo contexto de descentralización, diferenciación, democratización y mejor estructura política que caracteriza actualmente a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, existe una apremiante necesidad de abordar los problemas de desigualdad mediante una estrategia de desarrollo rural reposicionada en el marco de su “espacio rural”<sup>25</sup> (WORLD BANK, 2002, p.xiii).

Se propone un enfoque más integrado que diluya la tradicional división urbano-rural y reubique el desarrollo rural en el marco de un enfoque territorial. Dicho enfoque fomentará una mayor integración de la cadena productiva, los mercados laborales y financieros, el suministro de infraestructura y servicios básicos, y un manejo sostenido de los recursos naturales. [...] se fortalecerán los vínculos clave con los gobiernos locales, lo que incluye dar más énfasis al desarrollo de las capacidades municipales en el marco de una creciente descentralización<sup>26</sup> (WORLD BANK, 2002, p.xv).

---

<sup>25</sup> Na década de 1970 os projetos de desenvolvimento rural integrado tinham um conceito bem sucedido de integração, eles foram executados de forma incorreta. Esses projetos foram implementados de cima para baixo, sem nenhuma participação, sem descentralização e num ambiente político adverso. No entanto, é possível recuperar grande parte do conceito de desenvolvimento rural integrado à luz do novo contexto de descentralização, diferenciação, democratização e melhor estrutura política que caracteriza atualmente a maioria dos países da América Latina e do Caribe. Por outro lado, existe uma necessidade urgente de abordar os problemas de desigualdade mediante uma estratégia de desenvolvimento rural reposicionada sob o marco de seu “espaço rural”. Tradução livre.

<sup>26</sup> Propõe-se uma abordagem mais integrada que dilua a tradicional dicotomia urbano-rural e mude o desenvolvimento rural no contexto de um enfoque territorial. Essa abordagem irá promover uma maior integração da cadeia produtiva, dos mercados de trabalhos e financeiros, o fornecimento de infraestrutura e serviços básicos e manejo sustentável dos recursos naturais. [...] se fortalecerão os

*Promover una nueva “institucionalidad” para el sector y una gobernabilidad adecuada.* La combinación de una mayor descentralización y el desarrollo de la democracia local constituyen elementos fundamentales para crear progresivamente las condiciones que favorezcan una mayor participación y rendición de cuentas a nivel local. Esto aumentará la eficacia de los programas gubernamentales, mejorará la apropiación de los mismos y dificultará la corrupción. [...]. Es necesario crear una nueva “institucionalidad” para el desarrollo rural, a fin de abordar el nuevo enfoque territorial y fomentar una mayor rendición de cuentas de los programas gubernamentales<sup>27</sup> (WORLD BANK, 2002, p. 20-21, grifo do autor).

O discurso da participação comunitária ganha destaque com o processo de descentralização e de democratização. O Banco Mundial difunde esse discurso como mecanismo de distribuição de poder, obtendo impactos de aceitação por parte da sociedade beneficiada de forma indireta. Nesse sentido, Cavalcanti (2008) afirma que as pressões política e econômica das agências multilaterais parecem se fortalecer, especialmente em decorrência da inclusão da sociedade civil nos processos de canalização de recursos. Na visão do Banco, essas ações de descentralização e participação exigem um sistema governamental de coordenação mais eficaz.

En la región [América Latina y Caribe] se observa una creciente tendencia hacia la **democratización** y la **descentralización**. El ritmo y la forma del proceso de descentralización es probable que sea uno de los factores más importantes para determinar oportunidades y limitaciones al desarrollo regional. Esta tendencia significa que la sociedad civil intensificará la presión sobre el organismo público a fin de que éste sea más responsable y formule políticas más igualitarias e inclusivas. [...]. Esto también impone la imperiosa necesidad de procurar una **coordinación más eficaz entre los programas gubernamentales** y una mayor transparencia mediante la adopción de **enfoques participativos** y una divulgación de la información más eficiente<sup>28</sup> (WORLD BANK, 2002, p.15, grifos nossos).

---

vínculos-chave com os governos locais, o que inclui dar mais ênfase ao desenvolvimento das capacidades municipais no contexto de uma crescente descentralização. Tradução livre.

<sup>27</sup> Promover uma nova “institucionalidade” para o setor e uma governabilidade adequada. A combinação de uma maior descentralização e o desenvolvimento da democracia local constituem elementos fundamentais para criar gradualmente condições propícias à maior participação e responsabilização ao nível local. Isso aumentará a eficácia dos programas governamentais, irá melhorar a apropriação dos mesmos e dificultará a corrupção. [...]. É necessário criar uma nova “institucionalidade” para o desenvolvimento rural, para abordar o novo foco territorial e fomentar uma maior responsabilização dos programas governamentais. Tradução livre.

<sup>28</sup> Na região [América Latina e Caribe] observa-se uma crescente tendência em direção à democratização e descentralização. Em função do ritmo e da forma do processo de descentralização é provável que seja um dos fatores mais importantes para determinar oportunidades e limites ao desenvolvimento regional. Essa tendência significa que a sociedade civil intensificará a pressão sobre

Deve-se esclarecer que além da ação internacional promovida pelo Banco Mundial de forte difusão das ideias de descentralização, há também em nível nacional um contexto de apoio a esta estratégia. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ganham destaque as manifestações políticas relacionadas à promoção da democracia participativa. Dessa forma, o discurso em favor da descentralização ganha o suporte tanto dos conservadores, como dos liberais e socialdemocratas. Durante o período da elaboração da nova constituição, tanto os constituintes quanto a sociedade como um todo tinham na descentralização um pensamento comum: a busca pela redemocratização vivenciada no País (CAVALCANTI, 2008).

A autora sublinha que nesse processo de descentralização político-administrativa do Estado, a sociedade civil, particularmente, por meio das Organizações Não Governamentais (ONGs), apresentou-se como agente importante para o fortalecimento desse discurso. Sua participação pode ser entendida como estratégia do Estado para transferir à sociedade civil parte significativa das funções de gestão e dos custos das políticas sociais, assim como de ampliar a participação da sociedade civil nas políticas públicas para aprofundar o processo de democratização.

Quanto à participação da classe política, Cavalcanti (2008) ressalta que especialmente os prefeitos encontraram na descentralização um mecanismo para o fortalecimento de suas relações de poder. Contudo, ela defende que o processo de descentralização abriu espaço para a expansão das privatizações e terceirização dos serviços públicos, como também viabilizou a implementação da economia de mercado no Brasil. Não se pretende, com isso, afirmar que a descentralização não tenha a possibilidade de gerar fatores positivos.

Mas, ao analisar a forma em que ela se processa no País e, particularmente no que concerne ao universo das políticas públicas de desenvolvimento territorial, percebe-se que tem ocorrido uma transferência de responsabilidades do governo federal para a esfera municipal ou para a sociedade civil, com um caráter fiscal perverso. Ademais, implementa-se com isso uma estratégia de governamentalidade

---

o organismo público para torná-lo mais responsável e tornar as políticas mais igualitárias e inclusivas. [...]. Isso também impõe uma necessidade urgente de garantir uma coordenação mais eficaz entre os programas governamentais e uma maior transparência mediante a adoção de enfoques participativos e uma divulgação mais eficiente da informação. Tradução livre.

biopolítica, na qual as relações de poder não apresentam alteração significativa e o governo federal permanece com forte influência, agora de forma mais sutil, uma vez que a participação comunitária é usada como grande trunfo.

Assim, a iniciativa de descentralização político-administrativa do Estado, somada às recomendações do Banco Mundial, trouxe à cena novos atores sociais, havendo a necessidade de adequação nas negociações do organismo e passando a ser também direcionadas suas propostas para os estados e municípios. Podemos afirmar que este receituário passa a ser internalizado amplamente pelo Brasil, tanto no que concerne às práticas discursivas de descentralização e maior participação popular, como à concretização das formas de coordenação de programas governamentais. Nesse sentido, a criação do atual programa do governo brasileiro, o Programa Territórios da Cidadania, vem ao encontro das recomendações propostas pelo Banco Mundial e do contexto de descentralização presente no País.

Deve-se registrar que o discurso defendido pelo Banco Mundial envolve a questão socialmente aceita, e inquestionável, da redução da pobreza. Exatamente isto. O que sobressai nesse discurso não é o interesse em extinguir as desigualdades abismais existente nos países da América Latina e do Caribe e nem suas verdadeiras causas, mas apenas reduzi-la, para que não gere nem obstáculos ao avanço do capitalismo globalizado neoliberal e nem entraves à economia de mercado.

El objetivo del Banco es ayudar a los países de ALC [América Latina y el Caribe] a reducir la pobreza rural. Para ello, propone una estrategia y un Plan de Acción dirigidos a revitalizar las zonas rurales con miras a promover el bienestar social, incluyendo la asistencia social y el empleo dentro y fuera de las explotaciones agrícolas. Esta revitalización se logrará mediante un aumento de la productividad agrícola, factores y mercados de productos más competitivos y eficientes, un mejor acceso a activos, servicios e infraestructura en el contexto del “espacio rural”, el desarrollo de capital social y humano, el uso sostenible de los recursos naturales y una mejor gestión del riesgo ante crisis económicas y naturales<sup>29</sup> (WORLD BANK, 2002, p.18).

---

<sup>29</sup> O objetivo do Banco é ajudar os países da ALC [América Latina e do Caribe] a reduzir a pobreza rural. Propõe-se uma estratégia e um Plano de Ação que visa à revitalização das zonas rurais para promover o bem-estar social, incluindo a assistência social e o emprego dentro e fora das explorações agrícolas. Essa revitalização será alcançada mediante um aumento da produtividade agrícola, fatores e mercados de produtos mais competitivos e eficientes, melhor acesso a bens, serviços e infraestrutura no contexto do “espaço rural”, o desenvolvimento de capital social e humano, o uso sustentável dos recursos naturais e uma melhor gestão do risco a choques econômicos e naturais. Tradução livre.

Mas o que há de novo nesta prática? Para o Banco Mundial trata-se da adoção de uma nova dimensão espacial, isto é, o território. Essa nova dimensão traria em si a capacidade de promover a integração, conduzir ao desenvolvimento e a consequente redução da pobreza rural, proporcionar o bem-estar social e maior oferta de empregos. Isto tudo obtido por meio do aumento da produtividade agrícola e do ganho de competitividade e de eficiência, no qual o desenvolvimento de capital social e humano possui significativa importância.

Esta estratégia de desenvolvimento, proposta pelo Banco Mundial, deveria vincular as políticas públicas de redução da pobreza do meio rural ao aproveitamento de oportunidades oferecidas pelo mercado e, enfaticamente, essa integração só seria possível por meio da criação de capital social e humano. A outra forma de integração seria a unificação de espaços de maneira horizontal por meio de territórios. Isto constituiria o arcabouço para a criação de políticas sociais voltadas ao meio rural brasileiro, adotando um recorte espacial específico.

*Lo que tiene de nuevo: un esfuerzo de integración vertical (políticas y mercados) y horizontal (territorial). El Plan también presenta nuevos enfoques para revitalizar el programa rural y ejercer un mayor impacto en la reducción de la pobreza. En particular, pretende integrar el sector rural al resto de la economía y aprovechar oportunidades más favorables, obtener una mejor comprensión del marco de incentivos, y que el programa macro y los temas rurales se complementen, en un esfuerzo por asegurar que los marcos macroeconómico y sectorial apoyen el desarrollo rural. En este sentido, el Plan destaca el aumento de la productividad como elemento clave del crecimiento y de la generación de mayores ingresos. [...]. Además, insiste en crear capital social y humano como un activo fundamental para los pobres<sup>30</sup> (WORLD BANK, 2002, p. 26-27, grifo do autor).*

A orientação da agência para os processos de descentralização e integração de políticas públicas sociais deixa evidente alguns pontos que merecem ser destacados. As políticas devem ser instituídas com alto grau de eficiência financeira, – os termos “eficiente”, “análise de gastos”, “eficiência dos serviços sociais”,

---

<sup>30</sup> O que tem de novo: um esforço de integração vertical (políticas e de mercados) e horizontal (territorial). O Plano também apresenta novos enfoques para revitalizar o programa rural e exercer um maior impacto na redução da pobreza. Em particular, pretende integrar o setor rural ao resto da economia e aproveitar oportunidades mais favoráveis, obter uma melhor compreensão do quadro de incentivo, e que o programa macro e os temas rurais se complementam, em um esforço para assegurar que os quadros macroeconômicos e setorial apoiem o desenvolvimento rural. Nesse sentido, o Plano destaca o aumento da produtividade como um elemento chave do crescimento e do aumento da geração de receita. [...]. Ademais, insiste na construção de capital social e humano como um elemento fundamental para os pobres. Tradução livre.

“crescimento”, “competitivo” e “produtivo” estão frequentemente presentes no discurso do Banco ao tratar desse tema. A descentralização confere ênfase ao nível municipal e considera esse o nível determinante para o sucesso das políticas. A participação popular e o bem-estar social são termos recorrentemente mencionados. Sobre estes últimos, discutiremos com mais riqueza de detalhes logo adiante.

A **integração** de diversas transferências em dinheiro em um único benefício poderá criar uma rede de proteção social mais **eficiente** e melhor **direcionada**, com menor custo fiscal e mais igualdade. A EAP [Estratégia de Assistência ao País] parte da crescente perspectiva de que as soluções para o desenvolvimento necessitam de **respostas integradas** nos níveis nacional, estadual e municipal (WORLD BANK, 2003a, p. 12, grifos nossos).

Abordagem **integrada** de apoio a estratégias de **desenvolvimento multissetoriais**, rural e urbana nos níveis estadual e municipal – respeitando as restrições necessárias ao ajuste fiscal, que incluem: Transformar a cooperação com os governos estaduais em estratégias e projetos estaduais **integrados**, incluindo a análise das políticas e dos gastos públicos [...]. Colocar mais **ênfase sobre os governos municipais** como importantes parceiros [...] (WORLD BANK, 2003a, p. 13, grifos nossos).

Um programa a ser implementado no âmbito de uma abordagem mais sistêmica e ampliada, com parcerias sinérgicas e de maior poder multiplicador, e uma **visão integrada dos setores** (WORLD BANK, 2003a, p. 51, grifo nosso).

Como parte do seu interesse pelos clientes estaduais e municipais, o Banco enfatizará os governos municipais como parceiros determinantes do desenvolvimento na estrutura política **descentralizada** do Brasil [...] (WORLD BANK, 2003a, p. 74, grifo nosso).

Nos níveis estadual e municipal, as estratégias de desenvolvimento **priorizam o bem-estar** e a **participação popular**. O apoio aos setores sociais estará centralizado na maior abrangência dos pobres e na obtenção de altos níveis de **qualidade e eficiência dos serviços sociais** (WORLD BANK, 2003a, p. 79, grifos nossos).

Esses empréstimos [para os estados e municípios] podem fornecer uma oportunidade para alavancar os limitados recursos do Banco Mundial ao trazer uma perspectiva **integradora** às questões de **desenvolvimento local**, podendo se tornar um veículo adequado para o **desenvolvimento regional** [pode-se ler: desenvolvimento territorial], que é importante para a agenda de crescimento sustentável (WORLD BANK, 2006, p. 20, grifos nossos).

Implementation of the agriculture-for-development agenda also requires coordination **across ministries**. This agenda is broadly cross-sectoral, embracing not only issues of agricultural production, but also food safety, biosafety, animal health, human health and

nutrition, physical infrastructure, environmental services, trade and commerce, natural disaster management, gender equity, and safety nets<sup>31</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 247-248, grifo nosso).

O discurso de desenvolvimento do Banco Mundial difunde os paradigmas a serem seguidos pelo Brasil no processo de implantação e de reformas políticas para que se atinja um nível de sucesso desejado. Cavalcanti (2008) alega que estas recomendações de descentralização promovidas pelos organismos internacionais visam a melhorar a eficiência de alocação de recursos e a resolução de problemas localizados com interesses exclusivamente econômicos. Dessa forma, a intenção em ajustar estruturalmente as economias conduz o País à integração espacial, pois, nessa orientação, os municípios precisam se integrar territorialmente para obter sucesso. A partir dessa compreensão, a estratégia de desenvolvimento territorial estaria voltada a potencializar os ganhos capitalistas.

Ademais, Gómez (2006) afirma que as orientações do Banco Mundial procuram minimizar os efeitos do avanço da pobreza ocasionados pelos cortes nas políticas sociais, devido aos ajustes estruturais comandados pela instituição, garantir uma condição tranquila para os investimentos e, conseqüentemente, promover as reformas necessárias para a integração do meio rural à dinâmica de acumulação acelerada do capital. Busca, também, despolitizar os movimentos sociais na luta pela terra, expandir a lógica de acumulação do capital e aliviar os prejuízos ocasionados pelo capitalismo.

Este mesmo entendimento é compartilhado por Rached (2010), ao destacar que a atuação do Banco Mundial se funda em dois mecanismos catalisadores do desenvolvimento: a criação do já mencionado clima favorável ao investimento e a defesa na melhoria da qualidade de vida da população pobre. Segundo o autor, nessa estratégia, quanto mais os governos se apresentarem comprometidos com a área social e com o combate à pobreza, maiores serão as possibilidades de receber financiamentos do organismo. Nesse sentido, as recomendações para a integração e para o desenvolvimento sustentável propostas pelo Banco Mundial estão sempre revestidas de uma prática discursiva do combate à pobreza e da melhoria da

---

<sup>31</sup> A implementação da agenda da agricultura para o desenvolvimento também exige coordenação entre os ministérios. Essa agenda é amplamente intersetorial, abrangendo não apenas as questões de produção agrícola, mas também de segurança alimentar, biossegurança, saúde animal, saúde humana e nutrição, infraestrutura física, serviços ambientais, comércio tradicional e eletrônico, gestão de desastres naturais, equidade de gênero e segurança de redes. Tradução livre.

qualidade de vida da população e, em grande parte, reproduzida pelos países contemplados com os financiamentos.

Uma estratégia rural adequada sempre está **integrada a diversas intervenções setoriais no espaço rural**, bem como à estratégia urbana. As intervenções rurais e urbanas interagem através da mobilidade e de seus efeitos sobre a pobreza, o emprego e o crescimento. Diversos elementos da estratégia rural avançaram no Brasil, porém, agora mais do que nunca, existe a necessidade de buscar sua **integração**, para que o impacto e a abrangência decorrentes sejam maiores [...]. De modo mais geral, esse esforço tem como objetivo vincular o enfoque da pobreza rural ao uso sustentável dos recursos naturais, quer estejam no Nordeste, no Norte ou no Sul (WORLD BANK, 2003a, p. 37, grifos nosso).

O processo de descentralização é acompanhado de uma gama de recomendações por parte do Banco Mundial. Entre outras, temos o processo de privatização, que contempla as ações macroeconômicas neoliberalizantes. A instituição deixa claro seu posicionamento, ao afirmar que “a parte da estratégia referente ao crescimento envolveu o apoio à descentralização e à privatização da infraestrutura, por meio da assistência técnica para regulamentação e de empréstimos seletivos” (WORLD BANK, 2003a, p. 51).

Percebe-se na estratégia do Banco o incentivo à transferência de responsabilidades do governo federal para a sociedade civil, que, na visão do organismo, seria produzida num ambiente de consensos, dentro do qual as relações e os interesses nunca entrariam em conflito. Esse processo ocorre de maneira sutil e às vezes até inconsciente. O Banco Mundial acaba atribuindo aos grupos marginalizados a responsabilidade por sua situação, pois, se estivessem integrados à economia de mercado, teriam a solução para seus problemas de pobreza.

São transferidos para a sociedade civil até mesmo os fracassos do mercado e da implementação de políticas públicas, cabendo a ela a função de superá-los. Nessa lógica, quando ocorre alguma ação mal sucedida, há o argumento de que a sociedade civil não foi capaz de mobilizar seu capital social para monitorar tais atividades ou não foi vibrante o suficiente para fortalecer o setor público para a formulação de políticas de desenvolvimento. Assim, observa-se nos documentos do Banco Mundial uma formação discursiva da liberdade de organização e da participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e de integração ao jogo econômico.

**Aumentar os mecanismos participativos para incorporar as perspectivas regionais e dos cidadãos no processo de formulação de políticas**, inclusive por meio de debates públicos destinados a identificar problemas locais e soluções viáveis, ajudando a determinar prioridades, gerando consenso e fortalecendo mecanismos de responsabilização entre o governo e os cidadãos (WORLD BANK, 2011, p. 24, grifo do autor).

The third sector comprises producer organizations and other **civil society organizations and can help to overcome market failures in agriculture while avoiding government failures. Collective action through producer organizations can facilitate economies of scale.** [...]. But collective action can also fail by excluding disadvantaged groups, with the benefits captured only by local elites. **A vibrant civil society strengthens public sector governance by giving political voice to smallholders, rural women, and agricultural laborers** [...]. Civil society organizations can monitor agricultural policy making, budgeting, and policy implementation. **Civil society can hold policy makers and the public administration accountable and create incentives for change.** To do all this, however, the **freedom of association**, the right to information, and the freedom of the press are crucial<sup>32</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 248, grifos nossos).

In line with a growing interest in **deliberative democracy**, formulation of agricultural development policies increasingly involves stakeholders and the broader public. **Participation can create political support in favor of the agriculture-for-development agenda**<sup>33</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 249, grifos nossos).

Coordinating agricultural policies at the regional level across countries can produce synergies and economies of scale to realize the agriculture-for-development agenda. **Regional integration can also strengthen governance in support of agriculture**<sup>34</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 251, grifo nosso).

---

<sup>32</sup> O terceiro setor é composto por organizações de produtores e outras organizações da sociedade civil e pode ajudar a superar as falhas de mercado na agricultura, evitando falhas de governo. A ação coletiva por meio de organizações de produtores podem facilitar economias de escala. [...]. Mas a ação coletiva também pode falhar, excluindo os grupos desfavorecidos, com os benefícios capturados apenas pelas elites locais.

Uma sociedade civil vibrante fortalece a governança do setor público, dando voz política aos pequenos agricultores, mulheres rurais e trabalhadores agrícolas [...]. As organizações da sociedade civil podem monitorar a execução de política agrícola, orçamento e implementação de políticas. A sociedade civil pode conter os formuladores de políticas e os responsáveis pela administração pública e criar incentivos para a mudança. Para fazer tudo isso, no entanto, a liberdade de associação, o direito à informação e a liberdade de imprensa são cruciais. Tradução livre.

<sup>33</sup> Em linha com um crescente interesse na democracia deliberativa, a formulação de políticas de desenvolvimento agrícola envolve, cada vez mais, as partes interessadas e o público em geral. A participação pode criar apoio político em favor da agenda da agricultura para o desenvolvimento. Tradução livre.

<sup>34</sup> A coordenação das políticas agrícolas a nível regional entre os países pode produzir sinergias e economias de escala para realizar a agenda da agricultura para o desenvolvimento. A integração regional também pode fortalecer a governança em apoio à agricultura. Tradução livre.

**Decentralization** – the transfer of political, administrative, and fiscal authority to lower levels of government – **is one governance reform that can support the agriculture-for-development agenda.** By bringing government closer to the people, it promises to make policy making and implementation more responsive to the needs of the (often disenfranchised) people in rural areas. It can correct government failures in agriculture by ensuring greater access to local information and by mobilizing local social capital for policy enforcement. It can help to meet the coordination challenges in the agriculture-for-development agenda<sup>35</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 254, grifos nossos).

E quando ocorre a interferência por parte de algum agente, na tentativa de corrigir as referidas falhas de mercado, como no caso das ações de governos, e não se obtém resultados positivos, o Banco Mundial lhes atribui toda a culpa pelo desempenho desastroso: “the results are poor because public sector interventions are often ill informed, poorly implemented, and subject to rent-seeking and corruption, leading to government failures”<sup>36</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 247). Trata-se mais uma vez de um discurso que procura ocultar as reais causas dos problemas do meio rural, pois transfere aos governos locais e suas gestões anteriores a incapacidade em resolver problemas que estão nas próprias raízes do capitalismo neoliberal e que o próprio Banco contribui para fortalecer.

O Banco Mundial assevera que o processo de descentralização gera mudanças nas relações de poder e autoridade. No entanto, acreditamos que este processo tem produzido formas mais sutis de relações de poder nas quais a influência do governo central ainda permanece fortalecida, mas apresentando mudanças em suas formas de agir. O governo central desempenha agora funções como de coordenador, facilitador e regulador das ações voltadas à população pobre, o que não significa redução de influência.

Decentralization is a political process that shifts power and authority. Like other ministries, agricultural ministries at the central level often

---

<sup>35</sup> Descentralização - a transferência da autoridade política, administrativa e fiscal para níveis inferiores de governo - é uma reforma da governança que pode apoiar a agenda da agricultura para o desenvolvimento. Ao trazer o governo mais perto das pessoas, ele promete fazer a formulação de políticas e implementação mais sensível às necessidades das (muitas vezes marginalizadas) pessoas nas áreas rurais. Isso pode corrigir falhas de governo na agricultura, garantindo maior acesso à informação local e através da mobilização de capital social local para a aplicação da política. Isso pode ajudar a enfrentar os desafios de coordenação da agenda da agricultura para o desenvolvimento. Tradução livre.

<sup>36</sup> os resultados são pobres porque as intervenções do setor público são, muitas vezes, mal informadas, mal implementadas, e sujeitas a *rent-seeking* e a corrupção, levando à falhas de governo. Tradução livre.

resist the transfer of their fiscal resources and their staff to local governments. This resistance limits the possibilities of elected local bodies created by political decentralization to become active players in the agriculture-for-development agenda. Creating political support for reform is often essential to complete an unfinished agenda and realize decentralization's promise<sup>37</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 255).

Broadly defined, CDD [Community-Driven Development] gives community groups and local governments control over planning decisions and investment resources. It is thus related to decentralization, and the two approaches can go hand in hand. CDD mobilizes community groups and involves them directly in decisions on public spending, harnessing their creativity, capabilities, and social capital. Local governments seldom reach down this far, especially in early phases of decentralization<sup>38</sup> (WORLD BANK, 2008, p. 256).

Mediante a análise dos documentos do Banco Mundial, foi possível identificar uma formação discursiva na qual o processo de descentralização e, especialmente, o desenvolvimento territorial proposto ao Brasil deveria constituir-se um dispositivo para suprir a falta de acesso às oportunidades. Isso favoreceria o amplo desenvolvimento das capacidades individuais da população pobre. O discurso evidencia a proximidade com o campo teórico do economista indiano Sen (1999a).

Ao realizar esse alinhamento teórico, o Banco reproduz o entendimento de que a população pobre da área rural, alvo dessas políticas de descentralização, é a única responsável pelo seu próprio desenvolvimento, devendo aproveitar de sua criatividade, capacidade e capital social para encontrar um caminho para sua autonomia econômica. Ao Estado, caberia um novo papel, como já dito, o de coordenar, facilitar e regular (WORLD BANK, 2008) e, com isso, controlar populações. Dessa forma, o Estado fica responsável por criar uma ambiência adequada para a economia de mercado e gerar condições básicas de saúde e educação para que essas populações potencializem suas capacidades individuais. Em outras palavras, cabe ao Estado gerar oportunidades para o pleno exercício das

---

<sup>37</sup> A descentralização é um processo político que muda poder e autoridade. À semelhança de outros ministérios, ministérios da agricultura a nível central, muitas vezes, resistem à transferência de seus recursos fiscais e de sua equipe para os governos locais. Essa resistência limita as possibilidades de os órgãos locais eleitos, criados pela descentralização política, tornarem-se participantes ativos na agenda da agricultura para o desenvolvimento. A criação de apoio político para a reforma é, muitas vezes, essencial para completar uma agenda inacabada e perceber a promessa de descentralização. Tradução livre.

<sup>38</sup> Em termos gerais, CDD [Desenvolvimento Comunitário] dá aos grupos comunitários e aos governos locais o controle sobre as decisões de planejamento e recursos de investimento. É, portanto, relacionado com a descentralização, e as duas abordagens podem andar de mãos dadas. CDD mobiliza grupos comunitários e envolve-os diretamente nas decisões sobre o gasto público, aproveitando a sua criatividade, capacidade e capital social. Os governos locais raramente descem até esse ponto, especialmente nas fases iniciais da descentralização. Tradução livre.

liberdades individuais e aos indivíduos a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso de suas ações. Nesse processo, o mercado constitui o meio pelo qual as liberdades se expressariam e pelo qual o bem-estar será alcançado.

No entanto, para a população que não for capaz de desenvolver suas capacidades, há a necessidade de intervenção do Estado, a ser feita de maneira pontual e temporária. Nessa perspectiva, conforme Siqueira (2012) argumenta, a desigualdade na visão do Banco constitui-se uma questão de arranjos econômicos e de grau de interferência estatal; situação em que não figura em qualquer momento a exploração do trabalho e a interferência do próprio mercado nas relações de poder que cria os desequilíbrios na distribuição de renda. Assim, a atuação do governo deveria associar estratégias que permitissem a transferência de renda focalizada, melhorias no sistema educacional e crescimento econômico; são exatamente estas as características com as quais se reveste o discurso de desenvolvimento territorial no Brasil.

Nesse sentido, a descentralização e o desenvolvimento territorial proposto pelo Banco Mundial ao País deveria fazer com que o Estado gerasse condições para o desenvolvimento das capacidades individuais; seria esta a oportunidade que o indivíduo teria para exercer sua liberdade de escolhas entre os estilos de vida. As escolhas e suas consequências pertenceriam ao indivíduo, como aquilo que seria percebido como sendo o que traz mais felicidade e bem-estar. Sen (1999b apud SIQUEIRA, 2012) considera que as políticas públicas de cunho social devem atuar de forma a não sofrer interferência na sua habilidade de favorecer o desenvolvimento das capacidades e das potencialidades individuais. Ademais, o campo teórico criado pelo economista tem produzido uma inversão na interpretação do quadro de pobreza.

Para Amartya Sen, o preponderante não é a renda, mas o que se é capaz de realizar com ela; e, nesta compreensão, arma-se um perigoso artil: termina-se por justificar a existência de situações deploráveis de pobreza e de desigualdades econômicas, já que o problema em questão não são os rendimentos individuais, mas a inexistência de condições que favoreçam o usufruto da pouca renda que se tem (SIQUEIRA, 2012, p.126).

Com isso, as políticas sociais fundamentadas nesta concepção, particularmente como as orientadas pelo Banco Mundial, passam a difundir as ideias particularistas e individualizadas dos problemas sociais, como se não houvesse

vinculação destes com as formas de exploração. Tem-se, assim, a orientação de um conjunto de políticas de viés paliativo e atreladas diretamente ao mercado, mas não vinculado às reais causas dos problemas, isto é, à exploração capitalista. Promove-se, dessa forma, uma naturalização das desigualdades, o controle da pobreza e não o seu enfrentamento.

As variadas propostas de ação do Banco Mundial estiveram dedicadas à redução ou alívio da pobreza e à melhoria da qualidade de vida. Faé (2009) igualmente sublinha que no início do século XXI a perspectiva adotada pelo Banco Mundial é marcada pela orientação da melhoria da qualidade de vida com o discurso de incentivo ao desenvolvimento das capacidades individuais, do aumento da produtividade e da renda, visando a possibilitar condições de acesso ao mercado de produção e consumo, entre outros fatores.

A partir desse discurso do Banco Mundial, tornam-se necessárias práticas governamentais que incentivem à formação de competências e a participação dos interessados nas decisões. Dessa forma, como expõe Faé (2009), é com o aperfeiçoamento das capacidades individuais que o Estado pode exercer com eficiência a função de facilitador e potencializador do desenvolvimento, e podemos considerar até mesmo um papel de controlador social. O autor defende que o incentivo do Banco Mundial à participação da população nas práticas das políticas públicas expõe a lógica da valorização individual, tendo em vista que estas ações estão fundamentalmente orientadas para a lógica econômica.

Com isso, as políticas sociais se renovam para atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista. Nessa concepção, o mercado é considerado enquanto instância natural, imutável e fundamental para a articulação social. Igualdade não é mais compreendida como combate à desigualdade econômica, mas como disputa em termos equânimes para acessar um objeto específico. Cria-se, assim, a ideia de que dotar o indivíduo com capacidades específicas traz por si só a felicidade individual, e é esta felicidade que tem de ser considerada como finalidade principal da política social, isto é, o bem-estar social (MENDONÇA, 2012).

Nos últimos anos da administração pública do Estado brasileiro, concernente à gestão do Partido dos Trabalhadores, essa relação torna-se mais sutil. As influências que antes eram mais explícitas e tinham contornos políticos mais nítidos, agora parecem se concentrar mais no âmbito da afinidade ideológica do que

propriamente de obrigações vinculadas aos empréstimos. Nesse processo de sutílização das relações, não apenas as formas destorcidas de se compreender a realidade são difundidas, mas uma tentativa de controle biopolítico mais sofisticado também está em curso.

Dessa forma, podemos constatar a instrumentalização do conceito de desenvolvimento territorial e seu relacionamento a uma lógica racional e utilitarista, cabendo afirmar que os discursos do Banco Mundial têm amparado a solidificação do paradigma do capitalismo globalizado, reafirmando, assim, a lógica neoliberal individualista. Conforme esta prática discursiva, o agricultor que se omitir de seu papel, nesse cenário de produtividade, no qual impera a competição e concorrência, será penalizado e submetido à exclusão socioeconômica.

O discurso de descentralização administrativa, de desenvolvimento territorial e de ações de integração irá culminar com a criação da política pública denominada Programa Territórios da Cidadania. Este discurso é mantido ainda com mais intensidade no período atual. Entre as atividades prioritárias pontuadas pela agência a serem desenvolvidas no Brasil destaca-se o seu contínuo interesse em “uma mudança de foco do nível federal para o nível estadual (enquanto mantém relações e uma estrutura de coordenação em nível federal)” (WORLD BANK, 2013, p. 3, tradução livre). No atual documento de parceria com o País, o *Country Partnership Strategy for Brazil 2012-2015* (WORLD BANK, 2011), além do fortalecimento do mesmo discurso, permanece a ênfase ao saber do Banco e a adoção de medidas de desenvolvimento integrado, com cunho economicamente utilitarista.

O Grupo Banco Mundial tem sido um parceiro valioso para o Brasil, fornecendo soluções integradas, e de desenvolvimento multissetorial, adaptadas às suas necessidades. A demanda do Governo do Brasil por uma sólida e contínua parceria com o Grupo Banco Mundial é evidenciada por seu recente pré-pagamento de empréstimos do BIRD, com a finalidade de abrir espaço para empréstimos subnacionais [...]. Inovação e conhecimento têm sido os elementos centrais dessa relação, com sólidos fluxos de transferências de conhecimento para, de e dentro do Brasil, apoiados por um programa de avaliações de impacto. A CPS do EF12-EF15 busca obter mais realizações, mantendo o foco na geração e transferência de conhecimentos, enfatizando ainda mais a inclusão social em linha com a meta da Presidente Dilma Rousseff de erradicar a pobreza extrema (WORLD BANK, 2011, p. i).

O Banco Mundial faz ampla defesa das estratégias de desenvolvimento que leve ao fortalecimento de políticas multissetoriais ou às chamadas políticas interministeriais, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania no Brasil. Estas estratégias exigem, de acordo com o organismo, a criação das estruturas globais de governança mais robustas, as quais preferimos compreender como estruturas globais de controle mais sofisticadas, pois, conforme já exposto no item anterior, desenvolvem-se, em função das políticas de cunho social, dispositivos destinados a coletar informações, acompanhar desenvolvimento e estabelecer recomendações, com o intento de se adequar o comportamento da população a um determinado fim. Ademais, esta estratégia reproduz as premissas do capitalismo neoliberal, na qual o principal interesse é o resultado, em grande parte, econômico, destas políticas que se deseja cada vez mais eficientes.

Com isso, ampliam-se os limites das ações de intervenção do Estado associados ao princípio de utilidade, preferencialmente estendido à dimensão financeira, mesmo nas políticas públicas sociais. O governo torna-se aquele que manipula e age apoiado nos jogos de interesses. Esta forma de ação vai constituir aquilo que Foucault (2008) denominou de república fenomenal dos interesses, já mencionado anteriormente.

A maioria das recentes operações de apoio aos governos **subnacionais** no Brasil foram multissetoriais, voltadas para atender a desafios de desenvolvimento complexos e multidimensionais. O apoio a esses empreendimentos exige esforços combinados e bem articulados em várias áreas e em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal). Também foram desenvolvidas operações **multissetoriais** em resposta ao maior enfoque do Brasil – e do Banco Mundial – nos resultados. Isso exige maior transparência e responsabilização em todos os setores bem como estruturas globais de governança mais robustas. **Trabalhar com diversos ministérios, departamentos e órgãos na mesma operação permite que o Banco Mundial ajude a fortalecer os sistemas fiduciários do país e as estruturas de gestão do setor público com maior eficiência, bem como na criação de sinergia entre as políticas e os programas** (WORLD BANK, 2011, p. 14, grifos nossos).

No documento de parceria com o Brasil 2012-2015 (WORLD BANK, 2011), constituído por catorze áreas de resultados inseridas em quatro objetivos estratégicos, o Banco Mundial apresenta seu programa a ser implementado no País para promover o suposto desenvolvimento sustentável. Dentre estas áreas de resultados, chamou-nos a atenção o item 3.1 desse relatório (melhor coordenação

das políticas no nível territorial), por demonstrar o forte apoio e a influência direta da instituição na implementação das políticas de desenvolvimento territorial no País.

**Para lidar com o desafio de promover o desenvolvimento econômico regional (RED), o GoB [governo brasileiro] está adotando uma estratégia dupla.** De um lado, os governos federal e estadual estão usando uma abordagem territorial para aprimorar a coordenação no planejamento e implementação de programas sociais voltados para as áreas rurais mais pobres do país. Do outro lado, o GoB está implantando programas de investimento em infraestrutura pública para ampliar o acesso aos serviços básicos nas regiões mais atrasadas. [...]. O Grupo Banco Mundial buscará contribuir com os esforços do GoB para promover o desenvolvimento econômico regional, apoiando melhorias na coordenação de políticas no nível territorial, como também a implantação de investimentos em infraestrutura direcionados para as áreas de saneamento básico, transportes e energia (WORLD BANK, 2011, p. 31, grifo do autor).

Por ter seguido à risca o receituário da descentralização e do desenvolvimento territorial aos moldes do que foi prescrito pelo Banco Mundial, o governo brasileiro é elogiado pela implantação do principal programa com este cunho no País: o Programa Territórios da Cidadania. Novamente é destacado o grau de eficiência e os ganhos de eficácia resultantes da abordagem territorialmente integrada proporcionado por essa política pública.

Também se evidenciam os esforços em fazer com que o programa proporcione a ampliação da produtividade das propriedades rurais e que consiga realizar sua inserção na economia de mercado. Em uníssono com o Banco Mundial, essa política de abordagem territorial se propõe apenas à redução da pobreza rural, e não ao enfrentamento das suas reais causas. Para a instituição, essa superação viria com o atendimento das recomendações produtivas e neoliberais.

**A abordagem territorial do Brasil provou ser eficaz na canalização do planejamento coordenado e na implementação de programas federais e estaduais, com eficiência evidenciada e ganhos de eficácia obtidos pela interação conjunta.** De modo especial, o programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, definiu 120 unidades territoriais no Brasil, cobrindo 1.851 municípios (dos 5.565 existentes em todo o Brasil) com populações inferiores a 50.000 habitantes e alocou R\$ 65 bilhões para promover o desenvolvimento econômico regional por meio de intervenções coordenadas nestas áreas [...]. O Grupo Banco Mundial pode apoiar esses esforços da seguinte forma: **ajudar os governos estaduais selecionados a criar e implementar programas de desenvolvimento rural sustentável com uma abordagem territorialmente integrada** [...]. Esses programas enfatizarão a

inclusão rural produtiva por meio da ampliação da produtividade de lavouras e do acesso aos mercados. Estes também tentarão integrar os objetivos de redução da pobreza rural e melhoria da gestão de recursos naturais (WORLD BANK, 2011, p. 31-32, grifos do autor).

Assim, a estratégia de desenvolvimento em curso no País orientada pelo Banco não visa a estabelecer uma presença controlada, mas uma inclusão que procure colocar essa população nos jogos de mercado e com isso reduzir os riscos que este indivíduo representa para si mesmo, para os outros e para o Estado. Estabelece, dessa maneira, um aparelho de normalização. Isso constitui um conjunto de mecanismos que permitem o crescimento do saber sobre essa população “anormal” e que busca enquadrá-la na lógica pré-estabelecida do mercado; coloca-se em prática uma naturalização do mercado.

Nessa perspectiva, essa forma de governamentalidade, proposta pelo Banco Mundial e seguida pelo governo brasileiro, não consiste em instaurar uma relação de obediência e de dependência integral de cada indivíduo, como ocorria na relação de dependência total do pastorado cristão, definido por Foucault (2007). Ao contrário, o Estado agora demanda aos indivíduos autonomia e responsabilidade (HACHE, 2007). Esta reorganização do Estado passa a transferir responsabilidades próprias do Estado para os indivíduos e instituições privadas. É nesse sentido que a forma de governar, por meio das políticas de descentralização de desenvolvimento territorial presentes no Brasil, transfere grande parte da responsabilidade aos indivíduos-alvo desses programas para o desenvolvimento de suas capacidades.

## **2.5 Influências no discurso do Banco Mundial: o caso do Programa Leader da União Europeia**

Nesta seção trataremos da política pública de desenvolvimento territorial implementado na União Europeia, o programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader)<sup>39</sup>. O objetivo desta abordagem é demonstrar os principais elementos do referido programa e como tais traços passaram a fazer parte da prática discursiva das agências multilaterais, em especial do Banco Mundial e das instituições de consultorias, que, por sua vez, passaram a influenciar as agendas de desenvolvimento para o meio rural no Brasil, como foi a

---

<sup>39</sup> A denominação corresponde ao acrônimo em francês *Liaisons Entre Activités de Développement de L'Economie Rural*.

construção do Programa Territórios da Cidadania. Buscamos, assim, identificar a interação discursiva e não discursivas entre essas duas políticas públicas.

### 2.5.1 O Programa LEADER na União Europeia

No início dos anos noventa do século vinte, ganha destaque nos países europeus a prática discursiva do desenvolvimento territorial. No contexto das reformas da Política Agrícola Comum (PAC)<sup>40</sup> e do reforço do caráter multifuncional dos territórios rurais, ocorre a reestruturação das políticas públicas de desenvolvimento rural no âmbito da União Europeia, momento em que foi criado o programa Ligações Entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), lançado em 1991 pela Comissão Europeia de Agricultura.

A abordagem Leader é um método ascendente (*bottom-up*) de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial rural, que, de acordo com o programa, apresenta as seguintes características: elaboração e execução ascendente das estratégias; parcerias locais dos setores público e privado; ações integradas e multissetoriais; inovação, cooperação, ligação em rede; e estratégias de desenvolvimento local por região. O apoio financeiro é concedido ao Grupo de Ação Local (GAL), para a promoção de estratégias de desenvolvimento, principalmente por meio da concessão de subvenções a projetos locais. Os GALs são instituídos por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil de pequenas comunidades rurais (UNIÃO EUROPEIA, 2010).

Nessa metodologia, atribui-se aos estados-membros a função de determinar os programas nacionais ou regionais para aplicação da abordagem Leader, que são depois aprovados pela Comissão. Os potenciais GALs desenvolvem estratégias locais de acordo com os requisitos nacionais ou regionais e candidatam-se a financiamento junto a essas autoridades. Os estados-membros da União Europeia são responsáveis pela seleção dos grupos, pelo pagamento da ajuda e do co-

---

<sup>40</sup> A Política Agrícola Comum (PAC) tem passado por importantes reorientações ao longo do tempo a fim de corrigir os seus desequilíbrios, reformas sucessivas como a de McSharry em 1992, Agenda 2000 e a última reforma, a de Junho de 2003, que marca uma alteração profunda no meio rural europeu (UNIÃO EUROPEIA, 2014a). O Conselho da União Europeia afirma, em 2006, que as reformas da PAC de 2003 e 2004 representam um importante passo para melhorar a competitividade e o desenvolvimento sustentável da atividade agrícola na UE e estabelecem o quadro para reformas futuras. Sucessivas reformas contribuíram para a competitividade da agricultura europeia reduzindo as garantias em matéria de apoio aos preços e incentivando os ajustamentos estruturais (UNIÃO EUROPEIA, 2014e).

financiamento nacional, e, ainda, pelo acompanhamento e controle destes. Geralmente, cabe aos GALs a seleção dos projetos a financiar, mas dependendo do estado-membro lhe é conferida a responsabilidade por todo o processo de implantação de um projeto Leader.

A primeira edição do programa, o Leader I (fase experimental), foi implementada entre os anos de 1991 e 1994, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento local de territórios rurais do bloco econômico que apresentam baixo nível de desenvolvimento e áreas rurais frágeis. Depois o Leader II (fase laboratório) foi executado entre 1995 e 1999. Nessa edição, além das áreas com as características anteriores, também contemplaram os territórios com baixa densidade demográfica.

Compreendendo o período de 2000 a 2006 ocorre o Leader+ (fase de maturidade). Nessa fase, todos os territórios rurais da União Europeia foram elegíveis. Entre 2004 e 2006 o programa foi implementado nos novos estados-membros em caráter experimental. A iniciativa tinha como propósito estimular a abordagem de desenvolvimento sustentável e integrado e fazer emergir e experimentar novas abordagens de desenvolvimento que influenciassem e reforçassem a política de desenvolvimento rural na Comunidade Europeia. Tais propostas estavam articuladas em torno de três vetores: vetor 1, apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de caráter piloto; vetor 2, apoio à cooperação interterritorial e transnacional; vetor 3, colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da Comunidade Europeia. Sobressaiu-se em todos os vetores a dimensão territorial (UNIÃO EUROPEIA, 2014d).

A partir de 2007, o programa Leader foi integrado ao desenvolvimento rural como uma abordagem alternativa e que passou a constituir um dos quatro eixos (eixo 4) do segundo pilar da Política Agrícola Comum. Suas orientações eram baseadas na combinação de três objetivos: a competitividade; o ambiente; e a qualidade de vida/diversificação. O programa passou a ser financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural FEADER, como uma parte dos programas de desenvolvimento rural dos estados-membros, e sendo cofinanciado pelos países integrantes do bloco (UNIÃO EUROPEIA, 2014b, 2014e).

#### 2.5.2 A formação discursiva do desenvolvimento territorial no âmbito do programa Leader

Nesta seção, procuramos identificar a construção da formação discursiva do desenvolvimento territorial presente no programa Leader, concentrando mais atenção às formulações realizadas no período de 2000-2006, correspondente ao Leader+, por ser este o momento em que as agências multilaterais, em especial o Banco Mundial, concederam mais ênfase ao desenvolvimento territorial em suas orientações aos países latino-americanos.

Inicialmente devemos destacar que a relação saber-poder no âmbito do Programa Leader tem proporcionado uma produção expressiva de conhecimento sobre os territórios e temas dedicados ao desenvolvimento territorial rural. Na edição do Leader II, o programa contava com uma variedade destas publicações, tais como: a) Info-Leader - um boletim de informação da rede, distribuído aos grupos de ação local e às administrações responsáveis pela execução do Leader; b) Leader-Magazine - uma revista com a proposta de divulgar os resultados do programa e os principais debates relativos ao desenvolvimento rural na Europa; c) Cadernos de Inovação e Guias Metodológicos - documentos destinados aos técnicos, agentes de desenvolvimento e responsáveis locais, e são dedicados às metodologias do desenvolvimento territorial; d) Guia Ações Comunitárias e Desenvolvimento Rural - descreve todas as ações e programas promovidos pela Comissão Europeia voltados ao desenvolvimento rural; e) Guia Ações Inovadoras de Desenvolvimento Rural - documentos que descrevem ações consideradas inovadoras pelos Grupos de Ação Local e procuram ilustrar a diversidade das problemáticas europeias de desenvolvimento rural e as soluções encontradas; f) Guia dos Programas Leader Nacionais e Regionais - apresenta para cada estado-membro os elementos característicos da política de desenvolvimento rural, as orientações relativas à execução da iniciativa e as especificidades dos territórios da intervenção Leader (UNIÃO EUROPEIA, 2014f).

Na edição do Leader+, as publicações destinadas a divulgar o conhecimento acerca do programa também mantiveram produção elevada. Pode-se mencionar: a) Revista Leader+ Magazine, que constitui uma referência para obter informações acerca dos projetos Leader+ realizados ou em curso, e apresenta estudos de casos referentes aos diversos temas prioritários do Programa; b) Melhores práticas do Leader+, que consistem numa série de quatro publicações e cada edição é constituída por exemplos compilados pelo Observatório Leader+, com a ajuda das

Unidades de Rede Nacionais e Autoridades de Gestão; c) Flash News, que apresenta notícias periódicas a respeito do que acontece no âmbito do desenvolvimento rural e no contexto das atividades do Leader+; d) Mapa dos Grupos de Ação Local Leader+ Europeus, que disponibiliza um resumo das áreas abrangidas e dos temas selecionados pelos GAL; e) Publicações das Redes Nacionais, que são produzidas pelos estados-membros e compreendem Newsletters e Revistas (UNIÃO EUROPEIA, 2014g).

Ademais, existem ainda documentos e publicações acerca da abordagem Leader+, disponíveis na seção biblioteca, localizados no *site* do programa<sup>41</sup>. Estes materiais são produzidos pela Comissão Europeia, pelo Ponto de Contato Leader+ e pelas Universidades da Rede Geral. A biblioteca tem seus documentos estruturados em três categorias principais: a) Capitalização Leader, que contém documentos metodológicos transferíveis do Leader+, documentos produzidos durante o Leader II e documentos não oficiais relacionados com o futuro da abordagem Leader (2007-2013); b) Documentos UE, que são constituídos por documentos oficiais das instituições europeias relacionados ao programa Leader e, sobretudo, da Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia; c) Documentos Redes Nacionais, que conduzem às bibliotecas dos *sites* das Unidades da Rede Nacional que disponibilizam materiais de referência, incluindo guias, entre outros (UNIÃO EUROPEIA, 2014g).

Toda esta estrutura e produção de conhecimentos, mencionados anteriormente, consubstanciam as práticas discursivas em torno do tema desenvolvimento territorial que, por sua vez, encontra-se em uníssono aos principais temas abordados, tais como: competitividade, concorrência, desenvolvimento de competências, cooperação entre territórios, descentralização e enfoque territorial. Este cenário nos leva a acreditar que há um esforço conjunto no âmbito da União Europeia para unificação e fortalecimento do discurso em torno das alternativas de desenvolvimento territorial ascendente e integrada, na qual o processo de descentralização é acentuado.

Nesse sentido, ao analisar o documento da Comissão de Agricultura da União Europeia referente à criação da iniciativa comunitária em sua primeira edição, Leader I, identificamos uma formação discursiva fortemente caracterizada pela

---

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm)

ênfase à abordagem endógena e territorial do desenvolvimento rural, assim como à valorização de potencialidades locais. “A experiência adquirida indica a pertinência desta abordagem, que permite aos agentes e aos territórios rurais valorizar as suas **próprias potencialidades**, no contexto de uma política global de dinamização do desenvolvimento rural” (UNIÃO EUROPEIA, 2014c, p. 48, grifo nosso). Este destaque, voltado à valorização do potencial dos territórios, evidencia a necessidade de transferência de responsabilidade das esferas do governo central para a população, que passará a ser incisivo com o processo de descentralização administrativa que ocorre por meio do programa.

Em outro documento importante, que fixa as orientações sobre as subvenções globais ou programas operacionais integrados em relação aos quais os estados-membros são convidados a apresentar pedidos de contribuição no âmbito da iniciativa comunitária voltada ao desenvolvimento rural (Leader II), ganha destaque, entre as medidas consideradas elegíveis pela abordagem, a *aquisição de competências* (UNIÃO EUROPEIA, 2014c). Esta é estimulada com o propósito de criar uma ambiência que pudesse desencadear um processo de desenvolvimento integrado em territórios e fortalecer a descentralização. Nota-se que o discurso do estímulo à aquisição de competências como requisito indispensável para a autonomia das comunidades locais também é reproduzido pelo Banco Mundial, particularmente na fase em que estabelece o alinhamento ideológico com o economista Sen (1999a). Essa prática discursiva do Banco tem estado presente nas orientações do desenvolvimento territorial destinadas aos países da América Latina e Caribe, mais fortemente a partir dos anos 2000, e o Brasil foi um dos países a reproduzir fielmente esse discurso.

Para a compreensão dos discursos construídos no contexto da iniciativa comunitária de desenvolvimento rural denominado Leader+, dedicamos-nos à análise do documento oficial que estabelece as orientações relativas ao programa, isto é, o documento de criação emitido pela Comunicação da Comissão de Agricultura aos estados-membros, publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 14 de abril de 2000. Nesta comunicação, foram descritos os objetivos, o âmbito de aplicação e as regras de execução da iniciativa. O documento inicia com a contextualização das edições anteriores, afirmando que “certas zonas foram capazes de fazer frente a esses problemas [envelhecimento da população, êxodo rural e perda de empregos], conseguindo, nomeadamente, **instaurar uma dinâmica**

**territorial que atesta a respectiva capacidade de inventar novas soluções de resposta aos desafios com os quais se vêm confrontadas”** (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 5). Dessa forma, destaca-se que a responsabilidade pela superação dos problemas é transferida para cada unidade territorial, que, por sua vez, é repassado ao indivíduo, para que, por meio de suas capacidades, crie soluções inovadoras.

Estes argumentos de transferência de responsabilidade e incentivo à aquisição de capacidades para que os indivíduos estejam aptos a agarrar as oportunidades estão sutilmente associados a outras formas discursivas, tais como a tentativa de induzir a população a internalizar as estratégias do programa como alternativa única ao desenvolvimento e naturalizar a ideia de desenvolvimento nos moldes da economia de mercado altamente capitalizada.

**[...] mobilização dos agentes locais para reflectirem e tomarem a seu cargo o futuro dos respectivos territórios. [...] abordagem territorial descentralizada, integrada e ascendente. [...] capacidade para considerar operações de modesta dimensão em presença de intermediários administrativos, técnicos e financeiros, aptos a apoiar responsáveis por pequenos projectos [sic]** (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 5, grifos nossos).

Esta abordagem será, contudo, ainda mais eficaz se se integrar numa política comunitária e em políticas nacionais e regionais capazes de fornecer o quadro de acção [sic], os instrumentos e os impulsos necessários para que **a população e os territórios rurais consigam agarrar as oportunidades de desenvolvimento, concretizando-as, em seguida, graças a meios e dispositivos adaptados** (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 6, grifo nosso).

É interessante observar que nesse documento a Comissão Europeia defende que a população deverá concretizar o desenvolvimento graças a seus meios e dispositivos adaptados, mas tais meios e dispositivos não são especificados. Sendo assim, cabe à população encontrá-los, criá-los, inventá-los, não interessa como; o que se pretende é que a população encontre o seu caminho. A nosso ver, trata-se efetivamente da exposição da face neoliberal por meio de esvaziamento do papel do Estado enquanto promotor de políticas públicas de cunho social.

A prática discursiva que estimula a inserção de produtos e serviços das zonas rurais europeias com baixo desenvolvimento na lógica concorrencial do capitalismo neoliberal está fortemente presente no documento de criação da iniciativa comunitária Leader+, conforme exposto a seguir.

Para as zonas rurais, a valorização dos seus recursos específicos, no âmbito de uma abordagem integrada em torno de uma estratégia territorial pertinente e adaptada ao contexto local, afirma-se, cada vez mais, como **passagem obrigatória para a criação e/ou a manutenção de produtos e de serviços competitivos e sustentáveis** (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 5, grifo nosso).

A competição é extremamente enfatizada na proposta da edição Leader+, e igualmente em programas anteriores como, por exemplo, os cinco fascículos publicados pelo Observatório Europeu Leader, baseados na experiência do Leader I e do Leader II, que tratam especificamente da competitividade territorial, social, ambiental e económica dos territórios rurais à escala global (UNIÃO EUROPEIA, 1999, 2000a, 2000b, 2000c, 2001). Dessa maneira, a competição é tratada nas mais diversas dimensões, tornando-se mecanismo essencial para a promoção do desenvolvimento. Apesar da afirmação de que as políticas de desenvolvimento destinadas ao meio rural europeu não se limitam a reforçar a competitividade do setor, o empenho em fazer com que as zonas rurais constituam um ambiente social e económico são e dinâmico revela que a formação discursiva da competição, da concorrência de mercado permanece se fortalecendo, agora de uma forma mais sutil.

Desenvolvimento rural engloba uma panóplia de medidas destinadas a apoiar as zonas rurais na condução de uma política que **não se limite a reforçar a competitividade do sector agrícola**, mas que promova também o desenvolvimento de novas actividades [*sic*] e fontes de emprego a fim de que as zonas rurais continuem a constituir um **contexto social e económico** [*sic*] **são e dinâmico** (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 6, grifos nossos).

Ao tratar dos temas representativos que a Comissão considera de interesse específico ao nível europeu, no contexto dos territórios rurais, torna-se evidente a construção discursiva que procura reproduzir de maneira ampla os princípios do capitalismo neoliberal, entre eles destacam-se: a busca da competitividade de produtos e serviços com uso do saber e de tecnologias, a melhoria na qualidade de vida e a inserção de produtores rurais na lógica de mercado.

- . utilização de novos repositórios de saber-fazer e de novas tecnologias **para tornar mais competitivos os productos** [*sic*] **e serviços dos territórios**,
- . **melhoria da qualidade de vida** nas zonas rurais,

. valorização dos produtos locais, nomeadamente facilitando, através de medidas colectivas [sic], **o acesso das pequenas estruturas de produção aos mercados** [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 8, grifos nossos).

A inserção no mercado concorrencial de todos os segmentos de agricultores, independente de sua capacidade produtiva e competitiva, tem sido adotada desde o início da abordagem Leader como uma das principais soluções para a resolução dos problemas da União Europeia. E, mesmo após o ano de 2007, momento em que a abordagem Leader passa a compor o eixo quatro da política de desenvolvimento rural, a competitividade ganha destaque ao compor um único eixo dedicado a essa temática.

A futura política de desenvolvimento rural está centrada em três áreas fundamentais: economia agro-alimentar, ambiente e, em termos mais gerais, economia e população rurais. A nova geração de estratégias e programas de desenvolvimento rural será construída em torno de quatro eixos, a saber: eixo 1, «**aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal**»; eixo 2, «melhoria do ambiente e da paisagem rural»; eixo 3, «**qualidade de vida** nas zonas rurais e diversificação da economia rural»; e eixo 4, «**Leader**» (UNIÃO EUROPEIA, 2014e, p. 22, grifos nossos).

Nesse cenário de concorrência e na procura por assegurar maiores parcelas no mercado, ocorre o estímulo à entrada dos indivíduos com menor participação, como as mulheres, os idosos e, especialmente, o público jovem do meio rural. Com o mesmo discurso de desenvolvimento fundamentado no pressuposto das capacidades individuais, os jovens tornam-se alvo das orientações das recentes políticas de desenvolvimento rural europeia, devendo se articular e se capacitar para estabelecer uma estratégia de inserção de produtos agrícolas e de serviços num mercado altamente capitalizado, desempenhando, simultaneamente, o papel de potenciais produtores e consumidores.

As recentes reformas criaram na agricultura europeia **uma dinâmica dirigida para o mercado**, que oferece novas oportunidades às explorações agrícolas. No entanto, a realização deste potencial econômico dependerá do desenvolvimento de **competências estratégicas e organizativas**. O incentivo à entrada de **jovens** agricultores na profissão pode desempenhar um importante papel neste domínio (UNIÃO EUROPEIA, 2014e, p. 25, grifos nossos).

Mais do que analisar os discursos em torno das estratégias de desenvolvimento para o meio rural europeu, é também importante identificarmos os discursos ausentes. Nos documentos analisados acerca da iniciativa Leader, a definição de território esteve sempre ausente de conflitos e abordada de forma bastante limitada. “A iniciativa Leader+ aplica-se a territórios de pequena dimensão e de carácter rural, formando um conjunto homogêneo do ponto de vista físico (geográfico), econômico e social” (UNIÃO EUROPEIA, 2014d, p. 7). Nessa abordagem está ausente o discurso das relações de poder, das relações sociais conflituosas e heterogêneas, variadas e intencionais produzidas pela diversidade de interesses que procuram estabelecer o controle e a dominação sobre os homens e as coisas, que geram embates e constituem complexas territorialidades.

É importante destacar que a iniciativa não tem sido absolutamente positiva, ao contrário do que é intensamente divulgado nos inúmeros veículos de publicação da Comissão Europeia, conforme mencionamos anteriormente. Críticas contundentes ao programa podem ser identificadas no Relatório Especial n. 5, do Tribunal de Contas Europeu, que analisou a aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural. Nas considerações do Tribunal, são destacadas as limitações na abordagem ascendente e no valor acrescentado ao território, concessão de privilégio aos membros dos Grupos de Ação Local (GAL), baixa integração entre os setores do programa, falta de transparência nas ações, entre outras.

Os GAL aplicaram a abordagem Leader segundo modalidades que limitaram o potencial de valor acrescentado das «características Leader», embora o Tribunal tenha encontrado alguns exemplos de boas práticas. A abordagem ascendente foi limitada nos GAL que concederam a maioria das subvenções às próprias organizações que os compõem; o potencial valor acrescentado de uma parceria não foi alcançado nos GAL em que o processo de tomada de decisão era dominado pelas autoridades locais; poucos conseguiram demonstrar inovação ou interação entre diferentes sectores [sic] nas suas estratégias ou projectos [sic]. Os GAL não se concentraram na realização dos objectivos [sic] das suas estratégias locais.

[...]

O Tribunal detectou igualmente insuficiências em termos da boa gestão financeira dos GAL. Em particular, os GAL concederam subvenções a projectos [sic] sem ter em conta a sua eficiência. Os procedimentos nem sempre foram transparentes e não demonstraram cabalmente que os GAL tomaram decisões de forma objectiva [sic], isenta de conflitos de interesses.

[...]

A Comissão e os Estados-Membros não foram suficientemente exigentes e partilham alguma responsabilidade com os GAL na

limitação do potencial valor acrescentado da abordagem Leader. Não tomaram medidas suficientes para limitar os custos e os riscos. Dez anos passados sobre a anterior auditoria do Tribunal ao programa Leader, persistem as mesmas insuficiências.

[...]

A Comissão ainda não demonstrou a eficácia e a eficiência das despesas, o valor acrescentado obtido através da abordagem Leader, em que medida os riscos conhecidos se concretizaram ou os custos de execução reais (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 6-7).

Apesar de se tratar de uma avaliação especificamente econômica, ela contribui para desnaturalizar o discurso que considera a iniciativa Leader uma política pública perfeitamente estruturada e replicável para distintas realidades, como os países latino-americanos. Deve-se destacar o fato da apropriação de termos, tais como, “participação popular”, “descentralização”, “enfoque ascendente e integrado”, muita das vezes, ofuscam dimensões negativas do Programa.

### 2.5.3 Banco Mundial e a reprodução do discurso do desenvolvimento territorial

Para compreender como se opera a reprodução discursiva do desenvolvimento territorial inicialmente implementada no âmbito da abordagem Leader e que posteriormente ganha destaque em outros países, é preciso analisar as contribuições imbuídas na construção do discurso das agências multilaterais e o papel destas instituições na elaboração das políticas públicas em nações sob sua influência. Autores como Hespanhol (2007b; 2008a) já sinalizavam que a partir das práticas do programa Leader, organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento começaram a estimular e, até mesmo a exigir, que países subdesenvolvidos adotassem estratégias territoriais.

Pode-se verificar a grande relação entre o discurso produzido no âmbito do Programa Leader com as propostas das agências multilaterais ao observar ao longo da exposição que realizamos sobre os documentos do Banco Mundial em capítulo anterior, a correspondência dos temas, as formas de abordagem e os pressupostos ideológicos realizados pela iniciativa Leader.

Ademais, a defesa da estratégia de desenvolvimento de cunho territorial pelos organismos internacionais pode ser registrada na publicação timbrada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), produto resultante do acordo

de cooperação entre as duas instituições, que teve como objetivo a realização de estudos técnicos para a elaboração de diagnóstico e estratégias de desenvolvimento rural na América Latina e no Caribe<sup>42</sup> (SOTO BAQUERO, 2007). Esse estudo confirma que entidades como o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Banco Mundial (BIRD) têm concedido enfoques cada vez maiores às estratégias altamente normativas do desenvolvimento territorial.

Nessa publicação, afirma-se que a partir do ano de 2003 foram implantados na região projetos com cunho territorial, frutos da reprodução da prática existente no contexto europeu, o programa Leader, como podemos observar na seguinte declaração: “en él se advertía una clara inspiración en la experiencia de la Iniciativa LEADER y un fuerte énfasis puesto en la identificación de métodos para el desarrollo territorial rural adaptados a las condiciones de América Latina” (SOTO BAQUERO, et al, 2007, p.18). Inspiradas na abordagem europeia, as agências multilaterais deram início a ações semelhantes, como é o caso do projeto de Experiências Piloto de Desenvolvimento Rural na América Latina (EXPIDER), implementado em alguns países latino-americanos.

O estudo destaca o surgimento de outras iniciativas com características em comum, como a proposta de articulação de ideias, projetos e políticas que já existem em determinado território, isto é, estratégias que visam à reforçar as práticas voltadas à coordenação e orientação de saberes por parte do poder público. Tal proposta, considerada de cunho territorial, tem como objetivo principal “**contribuir** para la promoción del desarrollo regional sostenible mediante la **facilitación** de vínculos entre distintos actores, generación de **capacidades** y promoción de proyectos territoriales”<sup>43</sup> (SOTO BAQUERO, et al, 2007, p.18, grifos nossos).

Deve-se destacar que o estímulo para o desenvolvimento baseado nas capacidades individuais é uma das orientações centrais do economista Sen (2000), que procura fornecer estímulos ao processo de transferência de responsabilidade ao

---

<sup>42</sup> Este acordo de cooperação deu origem ao projeto no qual as duas organizações, a partir do ano de 2005, apresentam o propósito de elaborar novos instrumentos para atividades voltadas ao desenvolvimento rural com enfoque territorial para a América Latina e Caribe.

<sup>43</sup> Contribuir para a promoção do desenvolvimento regional sustentável, mediante a facilitação dos vínculos entre os diferentes atores, capacitação e promoção de projetos territoriais. Tradução livre.

indivíduo, tanto ao seu sucesso quanto ao fracasso obtido. Esse discurso é sempre pleno de termos como participação social e liberdade para tomada de decisões, mecanismos essenciais para a promoção do desenvolvimento territorial, conforme abordamos anteriormente.

Nesse discurso de desenvolvimento territorial, o uso do termo capacidade é associado à outra característica importante dessa estratégia, por pressupor a integração de unidades espaciais distintas, com populações e culturas diferentes. Isso exige da população que habita determinado território a capacidade para aprender com as diferenças e fazer disto mecanismo para o seu próprio desenvolvimento, devendo ocorrer em um ambiente de ações consensuadas, em que formas diversas de conflitos nunca estão presentes. Tudo isso deve ser regido por um conjunto de regras de coordenação, evidentemente orientadas pelas agências multilaterais e implementadas pelo Estado.

El énfasis está puesto en la **capacidad** que tienen los actores para aprender a partir de las diferencias y de la puesta en marcha de proyectos **negociados** y **consensuados** en la diversidad de opiniones. Se trata de algo muy similar a lo que sugieren Sabel (2005) y Morgan (1996/1999) cuando utilizan expresiones como "*learning by interacting*" y "*learning by others*" para definir uno de los rasgos más importantes del capitalismo contemporáneo. Para estos autores, la capacidad de aprendizaje social a través de la interacción entre diferentes actores es uno de los factores que más condicionan las posibilidades de desarrollo de una determinada región. Pero por supuesto que esto **requiere del desarrollo de un conjunto de reglas de coordinación, formales e informales, que garanticen y faciliten los procesos de aprendizaje**<sup>44</sup> (SOTO BAQUERO, et al, 2007, p.23, grifos nossos).

Esta prática discursiva procura conciliar três elementos bastante distintos: a valorização da geração de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades individuais que estão vinculadas à difusão de ideia particularista e individualizada; sugere a interação social entre os mais diferentes atores como principal mecanismo de desenvolvimento; defende a necessidade de um instrumento de coordenação

---

<sup>44</sup> A ênfase está na capacidade dos atores de aprender com as diferenças e implementação de projetos negociados e acordados na diversidade de opiniões. Isso é algo muito semelhante ao que sugere Sabel (2005) e Morgan (1996/1999), quando utilizam expressões como "aprender por interação" e "aprender por outros" para definir uma das características mais importantes do capitalismo contemporâneo. Para esses autores, a capacidade de aprendizagem social por meio da interação entre os diferentes atores é um dos fatores que determinam as possibilidades de desenvolvimento de uma determinada região. Mas, é claro, que isso exige o desenvolvimento de um conjunto de regras de coordenação, formais e informais, para garantir e facilitar os processos de aprendizagem. Tradução livre.

para garantir a efetivação desse processo. Consideramos que se trata de um dispositivo que procura individualizar a população e, concomitantemente, estabelecer formas de controle social por meio da coordenação e regulação.

Deve-se ressaltar que tanto o papel das agências multilaterais, como o do Estado na implementação dessa estratégia de desenvolvimento territorial inspirado no Leader, está sempre revestido de termos como contribuir, facilitar e oportunizar. Conforme enfatizam Soto Baquero et al (2007, p. 23), “los actores estatales no monopolizan la definición de los problemas o de los métodos de implementación de acciones para enfrentarlos”<sup>45</sup>. Isso, de certa forma, colabora para eximir o Estado de parte da responsabilidade pelo fracasso que, porventura, tais políticas públicas venham a apresentar. Esta é mais uma marca da continuidade da formação discursiva presente no projeto Leader.

Mesmo reconhecendo como bem fundamentadas as críticas à inexpressividade do projeto Leader – “los límites de Leader, en especial con relación al monto de recursos disponibles y al impacto relativamente bajo de los proyectos [...]”<sup>46</sup> (SOTO BAQUERO, 2007 et al, p. 21) –, observa-se que a metodologia europeia foi amplamente difundida na região da América Latina pelos organismos multilaterais. A relação com a iniciativa europeia é constatada ainda pelo discurso da descentralização e foco na articulação de ações de grupos locais na promoção do desenvolvimento territorial presente nas políticas dos países latino-americanos.

O discurso das estratégias de desenvolvimento territorial difundido pelo Banco Mundial ganha destaque na publicação do ano de 2005, em que se destina um capítulo para esta abordagem, nomeado de *The Promise of the Spatial Approach* (WORLD BANK, 2005). Nele se incentiva a adoção da estratégia de desenvolvimento, apresentando novas evidências na relação entre campo e cidade, relacionando-a com o programa da Comunidade Europeia “the ‘territorial’ approach, based on the European Communities Leader Community Initiative”<sup>47</sup> (WORLD BANK, 2005, p. 112), que é vigorosamente estimulado a ser aceito pelos países da América Latina e Caribe.

---

<sup>45</sup> Atores estatais, não monopolizar a definição dos problemas e dos métodos de implementação de ações para resolvê-los. Tradução livre.

<sup>46</sup> Os limites do Leader, especialmente sobre a quantidade de recursos disponíveis e ao impacto relativamente baixo dos projetos. Tradução livre.

<sup>47</sup> A abordagem “territorial”, com base na iniciativa comunitária da Comunidade Europeia Leader. Tradução livre.

Com isso, podemos afirmar que o ressurgimento da abordagem espacial na orientação das políticas públicas pelo Banco Mundial e demais agências de desenvolvimento voltadas aos países latino-americanos deve-se, em parte, ao forte discurso de valorização do projeto de cunho territorial implementado na União Europeia, o programa Leader, com a promessa de confluência dos mesmos fatores promotores do desenvolvimento para a América Latina e Caribe.

### **3 A RELAÇÃO SABER-PODER E A PRÁTICA DISCURSIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL**

Neste capítulo analisamos a relação saber-poder e a prática discursiva do desenvolvimento territorial na América Latina e no Brasil. Discutimos a prática discursiva na construção do Programa Territórios da Cidadania, demonstrando os dispositivos e práticas utilizados para a implementação da política pública. Expomos a relação saber-poder em torno do Programa, em que se destacam os processos de capacitação e de desenvolvimento de competências por meio das articulações com universidades, instituições de pesquisa, entre outras. Tratamos da consultoria internacional prestada ao Programa, verificando a influência de tais saberes no reforço à transferência de responsabilidade.

Faz-se necessário destacar que o Desenvolvimento Territorial na América Latina ganha destaque nos primeiros anos do século XXI. Surge como uma alternativa de desenvolvimento, uma maneira de oferecer saídas para uma conjuntura de agravamento das situações de pobreza, desigualdade e mazelas sociais em função das decisões tomadas no âmbito dos programas de ajuste estrutural. Essa estratégia pautou-se em medidas de eficácia produtiva e racionalização institucional (GÓMEZ; FAVARO, 2012).

Assim, constitui-se na região uma rede de instituições empreendidas na produção do saber, na articulação da população em torno do desenvolvimento territorial rural e na concessão de financiamento a projetos nessa perspectiva; entre elas estão: o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).

Além dessas instituições, Gómez (2006) destaca a presença de dois institutos de pesquisa e capacitação que promovem a produção e a difusão do saber vinculados às questões de desenvolvimento territorial rural: a Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), com um perfil mais centrado na pesquisa, e o Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina (FODEPAL), com um perfil

mais voltado para a capacitação.

Segundo o autor, o grupo de instituições que sustenta a prática discursiva do desenvolvimento territorial rural na América Latina conta ainda com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e o Banco Mundial (BIRD). Foi sobre este último que nos debruçamos no segundo capítulo, escolha adotada conforme exposição apresentada naquele momento.

Visando a ampliar a capacidade da gestão e a integração do conhecimento produzido, assim como a somar esforços na coordenação das ações consensuadas a serem implementadas para a promoção do desenvolvimento territorial rural, institui-se no ano 2000 o Grupo Interagencial para o Desenvolvimento Rural em América Latina e Caribe, reunindo o IICA, a CEPAL, o BID, o FIDA, a GTZ e a FAO. No ano de 2001, tem-se a adesão do Banco Mundial; em 2002, a USAID passa a integrar a rede; e, por fim, em 2006 ocorre a entrada da AECID. Cria-se, assim, toda uma integração entre as instituições voltadas ao desenvolvimento territorial rural na América Latina, passando a constituir uma formação discursiva acerca do tema (GÓMEZ, 2006).

Gómez (2007) ressalta que nesse contexto formado pelas redes de instituições, tem-se como ação prioritária para todas as entidades a formação, a capacitação e o treinamento de multiplicadores nas diversas instâncias. Isto significa que a produção, a difusão e a gestão do conhecimento por indivíduos bem qualificados e em âmbito adequado ganham importância similar aos investimentos financeiros. Dessa maneira, a construção discursiva em torno desta estratégia envolve, segundo o autor, uma rede de saberes, de práticas e de poderes que se articulam com a intenção de privilegiar o controle social. Com isso, queremos demonstrar que o Banco Mundial, instituição que abordamos no segundo capítulo, não constitui um ente único propagador do discurso sobre o desenvolvimento territorial rural, mas sim, integra uma rede de instituições empenhadas nesse propósito.

É nesse cenário que, a partir do ano de 2003, ganha destaque no Brasil um processo para a implantação de um suposto novo enfoque de política pública de desenvolvimento para o meio rural, denominado de desenvolvimento territorial rural. Nesse momento, o governo brasileiro, afirmando romper com as estratégias de

desenvolvimento que naquelas últimas décadas foram insuficientes ou não foram efetivamente focadas em proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de desenvolvimento das populações que habitavam o meio rural brasileiro (BRASIL, 2003a), adota políticas de desenvolvimento focadas no território e que prometia romper com o cenário anterior.

Essa dita nova estratégia consistia em valorizar o papel do território como integrador de múltiplas dimensões e atividades, atribuir destaque na participação social por meio da descentralização administrativa e propor convergência nas relações entre as instituições envolvidas no processo. No entanto, Gómez (2006) esclarece que, por trás dessa prática discursiva de ênfase na novidade que o desenvolvimento territorial rural se propõe a efetivar, existem fortes continuidades que associa essa nova abordagem aos velhos princípios do desenvolvimento econômico capitalista orientado pelas nações consideradas desenvolvidas.

Favareto (2007) destaca que a adoção da abordagem territorial se constituiu no desdobramento de propostas de desenvolvimento rural abordadas desde os anos de 1990, com o objetivo de superar o enfoque puramente setorial até então presente nos programas de desenvolvimento rural. Oliveira (2010) acrescenta que embora a nomenclatura territorial tenha ganhado destaque com a institucionalização da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), as políticas de desenvolvimento rural têm sido influenciadas pela tendência internacional desde meados da referida década com as políticas de desenvolvimento local do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nesse contexto, o Estado, os grupos de estudiosos especialistas no tema e as redes de agências e de instituições voltadas a esta estratégia tentam construir a imagem de que essas políticas públicas são consideradas como produto de uma prática natural de planejamento e gestão pública, desvinculadas de qualquer outra intenção que não sejam as especificadas em seus programas. No entanto, há uma tentativa de naturalização das formas de controle social e consolidação do capitalismo neoliberal, fortemente associado ao mercado concorrencial. Assim, propomo-nos a desnaturalizar essas práticas e problematizar o que é considerado trivial por esta estratégia.

Para desnaturalizar, faz-se necessário compreender as condições de produção dos discursos. Isso significa, em outros termos, analisar as formações discursivas e a forma em que o objeto do discurso, em particular, as políticas

públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, tornaram-se componente de enunciação, ou seja, perceber as regras e as condições históricas para o surgimento deste objeto discursivo. Ademais, para compreendermos como se refinam os mecanismos de gestão administrativa e táticas de governo, em torno do qual se estabelecem os embates e lutas políticas nos processos difusos em que se implementam as políticas públicas de desenvolvimento territorial, é preciso entender o processo de governamentalização do Estado.

É com a noção foucaultiana de governamentalidade, já exposta no primeiro capítulo, que nos instrumentalizamos para promover uma analítica dos múltiplos dispositivos de atuação administrativa do Estado brasileiro em torno da política pública de desenvolvimento territorial, especialmente, o Programa Territórios da Cidadania.

### **3.1 A construção da política pública do Programa Territórios da Cidadania no Brasil**

O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo governo federal no ano de 2008. Lançado com o objetivo, segundo o governo, de reduzir as desigualdades sociais, de gênero, de raça, de etnia e superar a pobreza no meio rural brasileiro, busca promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, envolvendo a participação social e a integração de políticas públicas entre governo federal, estados e municípios (BRASIL, 2008a). O Programa propõe também a inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais que mais sofrem com desigualdade, como as trabalhadoras rurais, os jovens, os quilombolas e os indígenas.

A proposta de desenvolvimento territorial está, inicialmente, apoiada no Marco Referencial ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. O documento se insere no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, instituído pelo Plano Plurianual 2004-2007. Nesse marco, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a incorporação e a implementação de novas estratégias e critérios para a intervenção pública para a promoção do desenvolvimento sustentável voltado ao meio rural. De acordo com o Marco Referencial, o desenvolvimento territorial tem como sua missão “apoiar a

organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (BRASIL, 2005b, p. 2).

A escolha dos municípios a fazer parte dos Territórios priorizou alguns critérios, tais como maior concentração de agricultores familiares, pescadores, acampados e assentados da reforma agrária, menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, maior concentração de populações quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior organização social e pelo menos um Território por estado da federação.

Em termos institucionais, a gestão do Programa Territórios da Cidadania é realizada por três instâncias: o Comitê Gestor Nacional; o Comitê de Articulação Estadual; e os Colegiados Territoriais. O Comitê Nacional, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é o local onde se aprovam diretrizes e avalia-se o programa e a inclusão de novos Territórios. No âmbito estadual, o Comitê de Articulação tem como atribuições apoiar a organização dos colegiados, fomentar a integração das políticas públicas nos Territórios, acompanhar a execução do programa, além de apresentar sugestões de novos Territórios e de ações. Aos Colegiados Territoriais cabe deliberar acerca das ações ofertadas pelos ministérios.

Os Colegiados Territoriais são considerados instâncias de planejamento, gestão e controle das ações implementadas no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, como referência para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares (BRASIL, 2003a).

Foram implementados 120 Territórios da Cidadania em todas as unidades federativas do País, contemplando aqueles com menor nível de desenvolvimento dentre os 164 Territórios que compunham o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat)

Nesse contexto, cria-se uma instância na organização do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pelas políticas associadas à agricultura familiar. Esta ação se concretiza na estruturação de três secretarias: a Secretaria de Reforma Agrária (SRA); a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF); e a

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Esta última, instituída no ano de 2004, tem como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (ECHEVERRI, 2010).

Além desse contexto interno, outra dimensão que influenciou no conteúdo das agendas e, conseqüentemente, na construção das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, foram as agências multilaterais de financiamento, com destaque ao Banco Mundial, conforme expusemos no capítulo anterior.

### **3.2 A relação saber-poder na política de desenvolvimento territorial rural no Brasil**

A compreensão de território que se observa ao longo dos documentos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) apresenta-se de forma simplificada e unidimensional, refletindo a despolitização das políticas públicas no contexto neoliberal, já observada por Romano (2009). Apesar de, em determinado trechos analisados, haver uma pretensa defesa de uma ação multidimensional, que, por vez, exigiria uma composição multidisciplinar, notamos que a construção da estratégia adquire um perfil vinculado à ciência econômica.

Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de transporte diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico. A *Ciência Econômica* conhece bem os aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (agroindústria, por exemplo) da arte, *mas a questão territorial ou espacial só recentemente vem sendo alvo de suas preocupações* (BRASIL, 2005a<sup>48</sup>, p. 3).

Mesmo com uma complexidade enorme de conflitos presentes nos Territórios selecionados no âmbito da política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil, eles são dissolvidos numa suposta ampla convergência de projetos entre os grupos

---

<sup>48</sup> Este documento foi publicado inicialmente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) como Texto para Discussão número 4 do NEAD/MDA em outubro de 2003. Posteriormente foi revisado e republicado pela SDT/MDA em março de 2005.

dos Territórios que buscam o desenvolvimento a todo custo. Gómez e Favaro (2012) defendem que, na perspectiva da SDT/MDA, o desenvolvimento serve a todos ao mesmo tempo, fato que impõe uma noção de consenso, fortalecendo processos supostamente pautados na confiança, na reciprocidade e na cooperação. De acordo com os autores, isso permite reorganizar as áreas de conflitos e, dessa forma, deslocar os antagonismos sociais, fazendo com que a política de desenvolvimento territorial procure eliminar os conflitos por omissão voluntária e não pela resolução. Essa mesma omissão está presente nas definições de território realizadas pela entidade.

A construção de marcas territoriais não pode ser vista como simples intenção protecionista, mas como parte de um complexo mecanismo institucional de transmissão de confiança entre atores de segmentos sociais e interesses muito diversificados. As experiências bem sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social.  
[...]

O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados (BRASIL, 2005a, p. 3).

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

[Compreende] o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável (BRASIL, 2005b, p. 12).

Dessa maneira, desaparecem as relações de poder conflituosas e surge o território de confiança em que o conflito se limita aos interesses muito diversificados presentes no Território. Nessa concepção, a construção ou ampliação das redes de relações sociais são suficientes para o sucesso do desenvolvimento territorial, para alavancar a valorização da produção, bem como para transposição dos mais

diversos obstáculos impostos a este modelo de desenvolvimento.

Por mais que as condições naturais de solo, relevo e clima sejam importantes na determinação do desempenho dos territórios, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela **capacidade organizativa**, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização da produção (BRASIL, 2005a, p. 3, grifo nosso).

Apesar do documento que funda as bases para implementação da política pública de desenvolvimento territorial no Brasil defender a importância da agricultura familiar e o acesso à terra como forma de enfrentamento dos problemas estruturais do País, imediatamente após essa afirmação condiciona-se o enquadramento do desenvolvimento rural aos parâmetros de produção do mercado.

Mudanças essenciais deverão ser assumidas pelos formuladores e operadores das políticas públicas, o que significa, fundamentalmente, reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também de compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações intersetoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão.

Mas, **para ser valorizado, o rural precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas**, o que somente será viável se forem compreendidos e dinamizados seus próprios recursos humanos e naturais; se forem incorporados elementos da ciência, na forma de tecnologias ambientalmente amigáveis; se forem as suas interações articuladas com os demais setores econômicos; se o seu capital social se desenvolver e, com ele, as pessoas encontrarem melhores oportunidades de bem estar e de dignidade (BRASIL, 2005a, p. 10, grifo nosso).

Dessa forma, tem-se uma prática discursiva que defende o enfrentamento da pobreza por meio do desenvolvimento territorial numa diversidade ampla de dimensões, indo dos aspectos sociais, culturais até os naturais, mas que na verdade, tem contribuído para consolidação de dispositivos que impulsionam principalmente o crescimento econômico. A relação de mercado e pobreza colabora para legitimar e valorizar as ações de um desenvolvimento que visa, na essência, à questão econômica, num cenário ausente de confronto de interesses, construído aos moldes do receituário do Banco Mundial. De acordo com Favaro (2014), o

desenvolvimento territorial, em seu formato atual, contribui com a expansão do capitalismo por meio de seus mecanismos de reprodução, isto é, a homogeneização, a integração, a polarização e a hegemonia.

Gómez (2006) afirma encontrar nos documentos da SDT/MDA um “reiterado exercício de ‘amnésia’ sobre os efeitos negativos provocados historicamente por essas políticas de desenvolvimento que sempre enfatizaram o mercado e criaram um círculo vicioso até hoje não resolvido” (GÓMEZ, 2006, p. 12). Para o autor, a criação dessas políticas de desenvolvimento territorial de base mercantil destinadas a resolver os problemas da pobreza rural visa a aumentar a concorrência, que, por sua vez, amplia as desigualdades, ocasionando mais pobreza. Assim, essas abordagens permanecem vinculadas ao fortalecimento da reprodução do capital e ao controle social, favorecendo a naturalização de temas como a pobreza e o desenvolvimento capitalista como única alternativa.

Vale ressaltar que esta proposta de desenvolvimento traz em si um forte processo de transferência de responsabilidade do Estado para a agricultura familiar. Atribui-se a este grupo a responsabilidade de contribuição econômica e de integração aos mercados dinâmicos, alegando haver um imenso espaço para crescer e se desenvolver (ALENCAR; MENEZES, 2009), gerando, assim, uma corresponsabilidade entre todos os atores envolvidos nessa abordagem.

É nesse contexto que ganha destaque o estímulo às capacidades individuais, mecanismo densamente recomendado pelo Banco Mundial e também presente na iniciativa comunitária europeia - o programa Leader, conforme já exposto em capítulos anteriores. Sustentado no discurso de promoção endógena dos territórios, ele amplia as ações destinadas à capacitação dos indivíduos, no sentido de maximizar o aumento da renda. Assim, para a SDT/MDA, “nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais” (BRASIL, 2005a, p.11).

O processo de capacitação e de desenvolvimento de competências proposto pela SDT/MDA se estabelece por meio de articulações com universidades, instituições de pesquisa, entre outras, com o propósito de que os indivíduos passem a responder pelo desenvolvimento da estratégia:

Aproximação entre centros acadêmicos e instituições de pesquisa de

referência e os territórios, favorecendo a realização de atividades de ensino, pesquisa e extensão, cooperação técnica e institucional. Desta aproximação esperam-se resultados imediatos e de longo prazo, pois diversas necessidades dos territórios poderão ser cobertas pelos trabalhos acadêmicos realizados nessas instituições com enraizamento local (BRASIL, 2005b, p. 15).

No entanto, é preciso observar que nesta proposta de desenvolvimento a ausência de capacidades individuais é utilizada para justificar problemas estruturais no País, como a persistência da pobreza e a concentração de riqueza, o que consideramos uma verdadeira inversão de valores. De acordo com esse discurso, a população é pobre porque não teve a capacidade para obter o seu aumento de renda, isto é, uma culpa do indivíduo e não uma característica inerente do sistema capitalista segregador e promotor do imenso fosso socioeconômico. O documento afirma que:

em países como o Brasil, a razão de fundo da persistência da pobreza é a concentração da riqueza, que **tem sua origem nas dificuldades criadas ao acesso a bens de capital e às capacidades humanas, competentes para favorecerem o aumento sustentável na renda** (BRASIL, 2005a, p. 11, grifo nosso).

Nesse sentido, com o intento de promover e estimular as capacidades individuais, a SDT/MDA institui, no âmbito da política de desenvolvimento territorial e no Programa Territórios da Cidadania, procedimentos e ferramentas destinados à produção, difusão e gestão do conhecimento. Essa preocupação é relevante tendo em vista que as relações de poder se exercem de forma mais efetiva em associação à produção de saber. Por sua vez, o poder é compreendido não apenas como repressivo, mas também como disciplinador, normalizador e também produtivo, podendo, assim, produzir efeitos que incitem e intensifiquem (FOUCAULT, 2014) a produção de saber.

Certamente outro aspecto a ser superado tem a ver com a **centralização dos conhecimentos e das informações**, e a sua utilização restrita a setores econômicos ou a grupos sociais. A **gestão democrática do conhecimento e da informação pode equilibrar as forças nessa luta pela generalização do desenvolvimento, do acesso a oportunidades e ao bem estar da população**. Nesse caso, o problema tem de ser atacado pelo lado da educação, da qualificação e da capacitação, tanto para o trabalho quanto para a participação e para a cidadania. A generalização do conhecimento implica manutenção de serviços de animação e extensão, disseminação de centros de informação e promoção rural,

ampliação do acesso digital e emprego de tecnologias avançadas de informação e educação (BRASIL, 2005a, p. 15, grifos nossos).

A SDT deverá desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares às funções produtivas, para que seja estimulada a dinamização entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade. Contudo, **deverá começar empreendendo estratégias seguras de aprendizagem, parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação**, para que possa avançar com segurança a caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos do ordenamento quanto no de desenvolvimento dos territórios (BRASIL, 2005a, p. 20, grifo nosso).

Faz-se importante registrar a relação existente entre a SDT/MDA e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que presta consultoria, serviços técnicos e conhecimento especializado na promoção do desenvolvimento territorial, uma vez que, há uma mútua relação entre saber e poder, e que os saberes são, conforme Machado (2007), dispositivos de natureza política e se relacionam com a estrutura econômica, constituindo-se em mecanismos determinantes nas relações de poder.

Como forma de suporte às suas ações, a SDT/MDA mantém acordo de cooperação com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que disponibiliza uma série de serviços técnicos especializados segundo objetivos convergentes aos da secretaria. Através desses serviços é operada uma rede de consultores nacionais e territoriais que atuam em diversas áreas segundo termos de referência específicos (BRASIL, 2005b, p. 26).

Com o apoio técnico e cooperação do IICA, o MDA<sup>49</sup> elaborou em 2003 um texto para discussão denominado Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável, que posteriormente foi republicado pela SDT/MDA, em 2005. Esses documentos, juntamente com uma série de outros trabalhos técnicos, nortearam a política pública de desenvolvimento territorial rural no Brasil.

Por meio de questões abordadas ao longo destes documentos, como integração territorial, descentralização, promoção de capacidades individuais, liberdade e participação comunitária, redução da pobreza, políticas públicas e inserção nos mercados concorrenciais, é possível perceber um amplo sincronismo

---

<sup>49</sup> A estreita relação entre o instituto e a SDT/MDA ganha força em função do secretário nacional de desenvolvimento territorial, à frente da SDT na época dessa cooperação técnica, ter composto o quadro de consultores do IICA antes de ocupar a pasta de secretário.

com os discursos do Banco Mundial e demais instituições multilaterais de desenvolvimento atuantes na América Latina. Isso nos leva a compreender o papel do IICA não apenas como um agente que produz e difunde saberes, mas também como um agente de poder que dita estratégias de desenvolvimento, um determinado saber em consonância com o neoliberalismo globalizado.

Apesar de efetivamente ser a instituição com maior expressividade perante SDT/MDA, o IICA não constitui a única instituição a prestar consultoria ao ministério. Há outros atores que atuam em escalas diversas na geração e na disseminação de conhecimento, na capacitação, na articulação dos Territórios e na realização de análises estratégicas. Isso demonstra que as relações de saber-poder são estabelecidas nas mais diversas instâncias e não exclusivamente no âmbito da Secretaria.

[...] a SDT/MDA organizou uma rede nacional de colaboradores que, eventualmente, presta serviços técnicos diversos, principalmente aos territórios, segundo as programações de atividades vigentes. [...]. Através de contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos, vários eventos de capacitação e de assessoramento técnico aos territórios são executados continuamente.

[...]

Cada estado conta com ao menos um “consultor territorial” encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios [...] gerando informações e análises situacionais e estratégicas de interesse do Programa.

Por sua vez, cada grupo de estados conta ainda com um “consultor regional”. Esses consultores facilitam a interlocução com os estados, mobilizam recursos e orientam atividades dos “consultores estaduais”, produzindo também informações importantes para o monitoramento do Programa.

E, finalmente, nos territórios rurais [...] há também uma entidade que executa ações descentralizadas através de “articuladores territoriais” por ela contratados, geralmente profissional contratado no próprio território (BRASIL, 2005b, p. 26-27).

No entanto, tem-se criado todo um corpo de peritos, redes de instituições e aparatos tecnológicos para centralizar e gerir o conhecimento produzido na diversidade dos Territórios de atuação da SDT/MDA para, com isso, ampliar as possibilidades de controle sobre a população que os ocupam. Deve-se sublinhar que esta também é uma relação mútua, pois, conforme Chaves (1988), as práticas sociais de controle e de vigilância desempenham papel igualmente relevante na constituição dos saberes.

Esta estratégia da SDT/MDA converge para a criação do Sistema de Gestão Estratégica (SGE)<sup>50</sup>, com o papel de “[contribuir] para a gestão de informação, conhecimento e da comunicação dentro dos processos e fluxos de decisões que compõem o complexo esquema da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial” (BRASIL, 2010, p. 3). De acordo com o Documento de Referência, esse sistema tem como objetivos: “promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; realizar avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; e disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos” (BRASIL, 2010, p. 4).

A estrutura desse sistema tem o intento de envolver processos que alcançam desde a gestão do programa, dos projetos apoiados pela SDT/MDA, até a gestão do Colegiado Territorial, procurando abranger todos os atores que conformam o programa, no qual a informação e o conhecimento é o foco de interesse. As informações são obtidas pelos mais diversos meios e vertem para a instituição para serem supostamente processadas, ou seja, os agentes que produzem o conhecimento são incapazes de compreendê-lo da forma em que é apresentado, necessitando da manipulação do órgão.

O SGE, desta forma, é estruturado a partir dos fluxos de informações que partem e chegam aos territórios, vindos de entidades parceiras, organizações sociais, instituições regionais, estaduais e federais. **Esta informação é processada e recebe valor agregado por meio das ferramentas computacionais e de comunicação regressando aos atores territoriais, de onde se concretiza sua função de apoio à gestão, acompanhamento e controle social dos processos da política territorial** (BRASIL, 2010, p. 6, grifo nosso).

O Sistema de Gestão Estratégica (SGE) foi estruturado com base em três grandes ambientes:

Um [Sistema] de Informações Territoriais, que atende aos requerimentos e demandas de informações quanto à composição, caracterização, documentos referenciais sobre os territórios, entre outros; o de Resultados da Gestão Territorial, que abarca informações sobre gestão do programa, dos colegiados, indicadores de desenvolvimento e tipologia territorial e, por fim, Ambientes de Gestão desenvolvidos segundo as necessidades dos diferentes tipos de usuários do sistema para ser um ambiente de entrada e consulta de dados e informações no apoio aos diferentes níveis de gestão.

---

<sup>50</sup> O acesso à ferramenta Sistema de Gestão Estratégica pode ser feito por meio do seguinte endereço eletrônico, <http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>.

(BRASIL, 2010, p. 6).

Nesse contexto, das relações de saber-poder, sem fazer juízo de valor, poderíamos afirmar que há uma positividade na implementação dessa política pública no País devido à grande quantidade de conhecimento produzido e difundido. Nota-se um aumento expressivo na produção de trabalhos técnicos de entidades públicas e privadas, consultorias especializadas, inclusive com grande presença das universidades executando pesquisas sobre questões concernentes ao desenvolvimento territorial rural em suas diversas dimensões. De maneira geral, todos comungam com essa estratégia de desenvolvimento.

Todos estes processos, dados, informações e análises geradas, objetivarão aportar aos territórios informações relevantes sobre sua estrutura e evolução e sobre os programas e políticas que nele estão sendo operados, segundo os limites de abrangência e precisão definidos nos próprios sistemas. Mesmo quando centralizados por meios eletrônicos de registro e processamento, esses dados e informações serão rotineiramente disponibilizados ao público em geral, às entidades parceiras e, principalmente, aos territórios, como um elemento a mais a contribuir para o sucesso de suas iniciativas e para o aperfeiçoamento das políticas e seus mecanismos de interação com as demandas sociais (BRASIL, 2005b, p. 26).

Todavia, não fica claro que níveis de transformações estruturais esse conhecimento pode efetivamente proporcionar. Registra-se que a maioria esmagadora desse conhecimento gerado sobre o Território é exógeno a ele, não há registro de trabalhos produzidos independentemente por assentados, comunidades indígenas, quilombola ou ribeirinha. A verdade é que eles sempre são objeto de estudos e de análises. Os mapas atendem aos padrões e convenções internacionais, mas, em sua grande maioria, não interagem com as comunidades que deveriam ser retratadas e participar de sua construção.

A construção discursiva em torno dessa estratégia de desenvolvimento envolve uma rede de saberes, de práticas e de poderes que se articulam com a intenção de, simultaneamente, desenvolver capacidades para que os indivíduos assumam parcela da responsabilidade do próprio Estado. Constitui-se, assim, um dispositivo privilegiado para conhecer a população do Território, e, com isso, estabelecer maior controle biopolítico. Isso ratifica a afirmação de Foucault (2012), de que nenhuma forma de controle ou dominação se pauta exclusivamente na repressão.

Defendemos que tem havido uma sofisticação daquilo que Gómez (2006) já pontuava no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e das Comissões de Implantação das Ações Territoriais, isto é, o conhecimento sobre o meio rural brasileiro tem sido usado mais para a visualização dos problemas do que para a solução dos mesmos. Isto porque a alternativa de enfrentamento implicaria reformas estruturais que, até então, não estão nos planos e nas possibilidades dessas entidades. Além dos aspectos apontados, os mesmos cumprem a finalidade de normalização e de enquadramento a um modelo econômico considerado hegemônico.

### **3.3 A produção discursiva dos mapas: do dispositivo do controle ao dispositivo da resistência**

Com o aumento de conhecimento gerado com a abordagem de desenvolvimento territorial no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, faz-se necessário dedicarmos atenção às formas e aos usos da representação espacial na relação de saber-poder instituída nesse contexto, isto é, compreendermos como tem sido conduzida a produção discursiva por meio dos mapas, uma vez que o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) dispõe em sua estrutura de um ambiente denominado Sistema de Informações Territoriais (SIT), que tem como propósito disponibilizar informações sobre os Territórios em forma de mapas *online* e interativos. Ademais, estudos produzidos por demanda do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) têm seus resultados apresentados em forma de mapas.

Inicialmente, é importante sublinhar que não compreendemos os mapas reduzidos a uma questão técnica; muito pelo contrário, nós os vemos como imagens carregadas de juízos de valor, como uma forma de imaginar, articular e estruturar a vida da sociedade (GOMES, 2004). Para Harley (2001 apud GOMES, 2004), trata-se de representações culturais impregnada de mensagens políticas, que se efetivam nos conteúdos explícitos, nas distorções e ausências, nos signos convencionais ou no claro simbolismo, no qual o poder opera por meio de um discurso cartográfico, gerando efeitos sobre a sociedade. Conforme Joliveau (2008) assinala, o mapa, enquanto representação espacial, é indissociável do discurso do seu produtor.

Após longos esforços teóricos e reflexões acerca dos mapas, Jacob (1992, apud GOMES, 2004) considera-os instrumentos de duplo poder, no qual a eficácia

não se reduz à representação objetiva de um fragmento da superfície, mas na sua suposta transparência, além do aspecto da naturalização dos mapas na cultura ocidental ao longo do tempo, ou seja, a aceitação de sua autoridade como perfeita representação do território e fonte de informação objetiva. Coaduna com essa concepção as contribuições de Wood (1992, apud GOMES, 2004), que considera o mapa não um registro silencioso e inocente do espaço, mas responde a atos deliberados de identificação, seleção e nomeação do que é observado, mostrando ou escondendo elementos de acordo com os interesses dos jogos de poder.

De acordo com Lévy (2008), o mundo do mapa permanece sendo um domínio que traz uma série de efeitos específicos de linguagem, que vai muito além de sua mensagem explícita. O não dito em um mapa pode contribuir expressivamente para a manipulação de informações e estratégias de controle social. Nesse sentido, Joliveau (2008) assevera que a representação cartográfica refere-se tanto a uma forma de saber quanto a uma concretização das relações de poder. Harley (1995 apud BONERANDI; HOUSSAY-HOLZSCHUCH, 2003) já destacava que o mapa constitui-se uma forma construída, por conseguinte manipulada, do saber, retornando à associação entre conhecimento e poder. O autor defende que o discurso cartográfico possui um alcance apreciativo, avaliativo, persuasivo e retórico, ao contrário daqueles que tratam apenas da denominação, da localização e da narrativa. O discurso adentra tanto nos silêncios (omissões) quanto nos elementos valorizados (deformados).

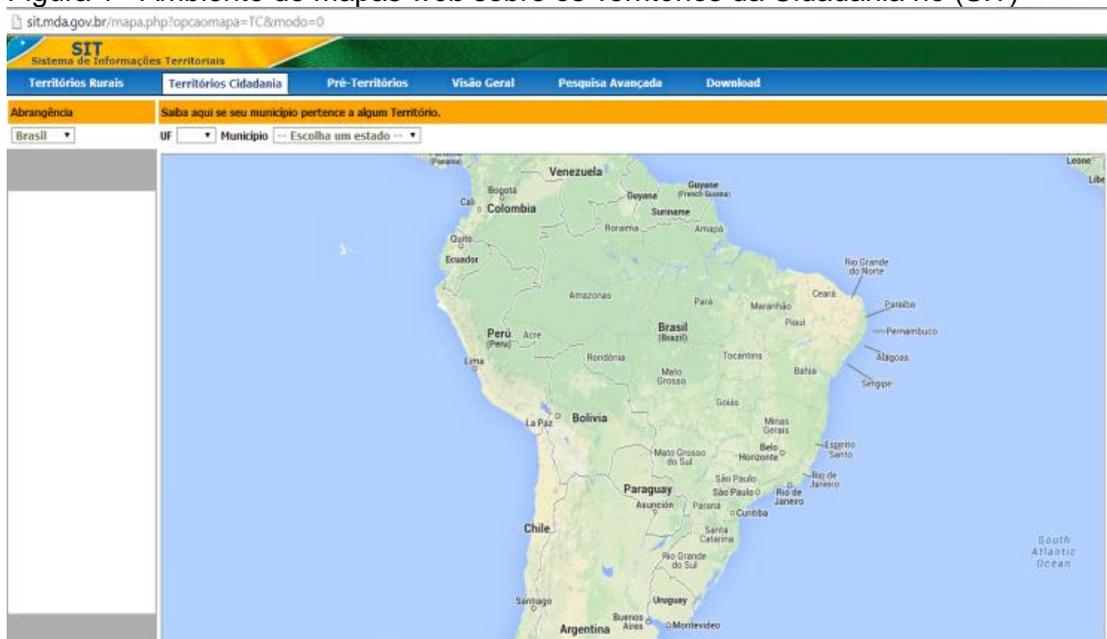
Esta é uma das principais características do discurso cartográfico que identificamos nos mapas produzidos no âmbito do desenvolvimento territorial no Brasil, os silêncios. Deve-se elucidar que o silêncio tem se constituído traço principal no que se concerne aos mapas na esfera do Programa Territórios da Cidadania, de tal ordem que a plataforma destinada a disponibilizar as informações espacialmente em formato de mapas, no ambiente Sistema de Informações Territoriais (SIT), simplesmente não os disponibiliza<sup>51</sup> (figura 1). Este fato vai de encontro às justificativas de concentrar as informações territoriais no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), uma vez que os fluxos de informações oriundos dos Territórios

---

<sup>51</sup> Durante o período de 2013 e 2014, quando se realizou consultas ao servidor de mapas, as informações estiveram indisponíveis. Ao entrarmos em contato com a SDT/MDA, em outubro do ano atual, fomos informados que realmente não havia informações espacializadas no aplicativo.

deveriam ser submetidos ao tratamento qualificado e posteriormente devolvidos aos mesmos. Uma dessas formas de devolução deveria ser os mapas.

Figura 1 - Ambiente de mapas web sobre os Territórios da Cidadania no (SIT)



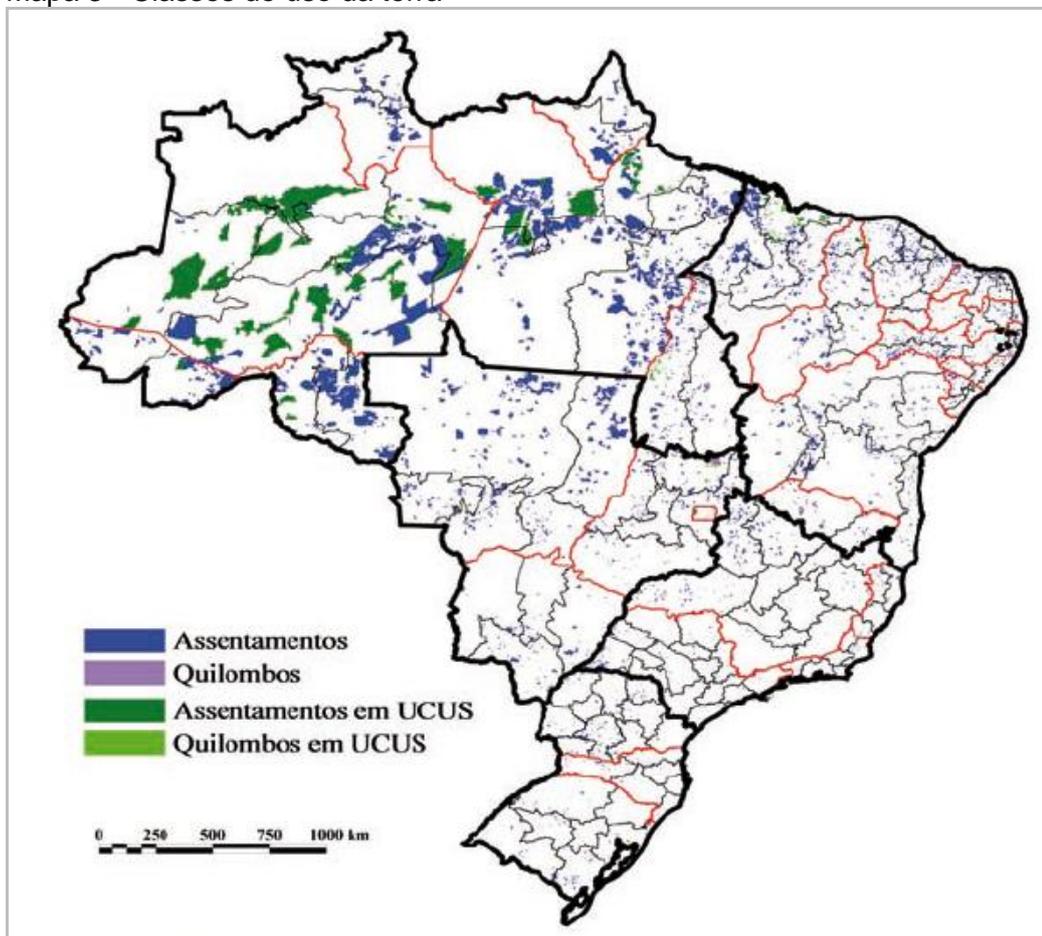
Fonte: Brasil (2014a).

No que se refere aos mapas produzidos e destinados à divulgação por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quanto às políticas de desenvolvimento territorial, utilizamos como material de estudo a publicação realizada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA), intitulada *Análise Territorial e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Agrário* (SPAROVEK et al, 2013<sup>52</sup>). A referida obra realiza uma análise multicriterial do território brasileiro, objetivando novas formas de avaliar e planejar as ações e políticas para o meio rural, que consequentemente apoiam o fortalecimento do Programa Territórios da Cidadania. A maioria dos resultados foram espacializados e foram gerados produtos em forma de mapas. Estes, em sua grande parte, silenciam-se quanto às diversidades econômicas, culturais e étnicas de comunidades ribeirinhas, pesqueiras, quebradeiras de coco; outras formas alternativas de atividades e modos de vida não figuram nos mapas, o que pode ser observado no

<sup>52</sup> Essa publicação foi fruto do estudo executado pela Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz – FEALQ, produto do Projeto de Cooperação Técnica IICA/BRA/10/001 - Agenda do Desenvolvimento – NEAD/MDA, celebrado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

mapa 3, que trata das classes de uso da terra. Esse silêncio da realidade representada não reconhece a diversidade e não propicia o enfrentamento à complexidade de conflitos envolvendo os diversos interesses no meio rural no País.

Mapa 3 - Classes de uso da terra



Fonte: Sparovek et al (2013).

Este mapa, assim como os demais do estudo, revelam uma elaboração exógena aos territórios em que são destinados, e sem a participação da população que o habita, produz, reproduz e que lhe confere identidade. Com isso, mostra-se insensível às transformações recentes no campo da cartografia, conhecida como cartografia participativa, isto é, trata da reprodução de um discurso cartográfico considerado hegemônico nas relações de poder que, historicamente, tem sido empregado como um instrumento de dominação e controle.

Nesse sentido, é importante destacar que na contramão dessa prática cartográfica produzida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), experiências que apontam para transformações no campo da cartografia vêm ganhando cada vez mais força. Destaca-se o seu uso como instrumento de lutas de

grupos socialmente desfavorecidos e não apenas uma ferramenta de dominação, como historicamente foi empreendido pela dita Cartografia Moderna (SANTOS, 2011). O autor aponta que esta dimensão conflituosa do “uso” da cartografia igualmente compreende mudanças no próprio “objeto” cartográfico, e no “processo” de produção deste objeto.

Processo, objeto e uso cartográfico são três dimensões da cartografia que vêm sendo tensionadas por diversos atores por e a partir das relações de poder, em que o que está em jogo pode ser tanto o controle do território, de propriedade, de comportamentos e relações sociais, como a manutenção de processos políticos ou das próprias formas e instrumentos de representação (SANTOS, 2011). Mesmo diante desse tensionamento, os mapas produzidos para o desenvolvimento territorial por parte do governo federal mantêm-se extremamente conservadores no que se alude a essas dimensões. O processo permanece exógeno, no qual a população torna-se apenas uma espectadora, mais um elemento a ser representado, sem fazer parte daquilo que lhe representa, isto é, são participantes passivos perante um plano em que não possuem qualquer poder de influência. A decisão de o que e como se cartografa fica a cargo exclusivo do Estado e o uso tem se efetivado de maneira a minimizar as adversidades, propiciar a implementação da governamentalidade biopolítica, expressa por meio de maior controle social.

Tal atitude do Estado colabora para a emergência das formas de resistência, uma vez que as relações de poder suscitam o surgimento destas. Foucault (2012c) defende que o momento mais intenso das vidas, sua maior possibilidade de resistência estaria expressa, exatamente, quando elas colidem com o poder, “o ponto mais intenso das vidas, aquele em que se concentram sua energia, é bem ali onde elas se chocam com o poder, se debatem com ele, tentam utilizar suas forças ou escapar de suas armadilhas” (FOUCAULT, 2012c, 204). Isso faz com que a valorização política e analítica da dimensão espacial de fenômenos, processos, objetos e atores modifiquem os instrumentos de representação espacial cada vez mais no centro dos embates de poder. A valorização do espaço permite que a cartografia gradativamente se cruze com jogos e disputas, ou, ela própria se torne objeto de disputa (SANTOS, 2011).

Como forma de resistência e de confronto ao discurso cartográfico oficial sobre os territórios, tem-se intensificado uma renovação no debate sobre as representações espaciais, constituindo um campo dialógico complexo e múltiplo, que

se enquadra no que Santos (2012) denominou de “ativismos cartográficos”. O autor aponta que o despertar para essa nova abordagem tem sido o uso crescente de cartografias destinadas às lutas, conflitos e ações sociais, a operar como instrumentos de valorização de experiências e ação de grupos desfavorecidos; estas cartografias estão voltadas para as transformações sociais e para a produção de uma nova realidade.

Esse discurso cartográfico não é utilizado apenas como leituras sociais do território, mas também como instrumentos de fortalecimento de identidade social e de articulações políticas. Faz-se uso de uma metodologia participativa, na qual os próprios sujeitos coletivos, que conhecem e vivenciam suas realidades locais, identificam os conflitos e constroem mapeamentos. Com isso, o objeto cartográfico é instrumento de identidade e articulação, e também de disputa nas leituras e representações da realidade, que servem de base para tomadas de decisão e ações, igualmente das comunidades locais, inseridas em contextos de lutas e disputas, em políticas públicas ou em processos de reconfiguração identitária e articulações políticas (SANTOS, 2012).

Santos (2012) evidencia que no processo de valorização de identidades, intrínseco à construção dos mapas enquanto representações das participações coletivas, adquire-se um componente centralmente político, tendo em vista que as experiências frente aos conflitos, interlocuções, embates e articulações engendram esforços que constituem os grupos que se põem em processo cartográfico. Com efeito, cada mapa elaborado corresponde a uma leitura contextualizada da realidade. Isso gera um deslocamento do lócus de enunciação do discurso cartográfico, permitindo assim a ruptura com a invisibilização imposta aos grupos menos favorecidos como estratégia de dominação.

É importante destacar que a cartografia participativa envolve um grande campo de complexidade nas relações de saber-poder.

Diferentes formatos de participação constituem, na verdade, diferentes formas de relações de poder no processo de produção cartográfica. Enquanto processo de construção de saber engendrado em jogos de relações sociais (e, não há cartografia fora das relações sociais, portanto, toda cartografia é, a priori, “social”), o processo cartográfico é em si relação de poder, entre quem cartografa e quem é cartografado (ou, invisibilizado no objeto cartográfico). Esta relação de poder pode ser lida em diferentes “planos”: entre o técnico e a população; entre a instituição (Estado, ONG, consultoria) e o grupo; entre os setores (econômicos, políticos, sociais hegemônicos) a

quem interessa a produção cartográfica para implementação de seus projetos para o território e os grupos subalternizados; enfim, num processo de mapeamento há diversos jogos, disputas e relações de poder envolvidos. A participação aparece, então, como uma possibilidade de equilibragem democrática deste jogo. Entretanto, percebemos pela análise de experiências que há um conjunto de paradoxos envolvendo a participação na produção e usos cartográficos (SANTOS, 2012, p. 9).

No entanto, deve-se sublinhar que a constituição de modelos de participação na produção cartográfica, como na construção de políticas públicas, não tem ocorrido apenas como resultado das conquistas obtidas com as lutas sociais. Mas, também, como uma das características do receituário das políticas neoliberais, difundidas por agências multilaterais como o Banco Mundial, conforme expomos no capítulo dois desta tese, constituindo muito mais uma estratégia de legitimação política, instaurando processos em que os indivíduos não têm nenhuma, ou limitada, capacidade de intervenção efetiva, servindo mais ao controle biopolítico da população.

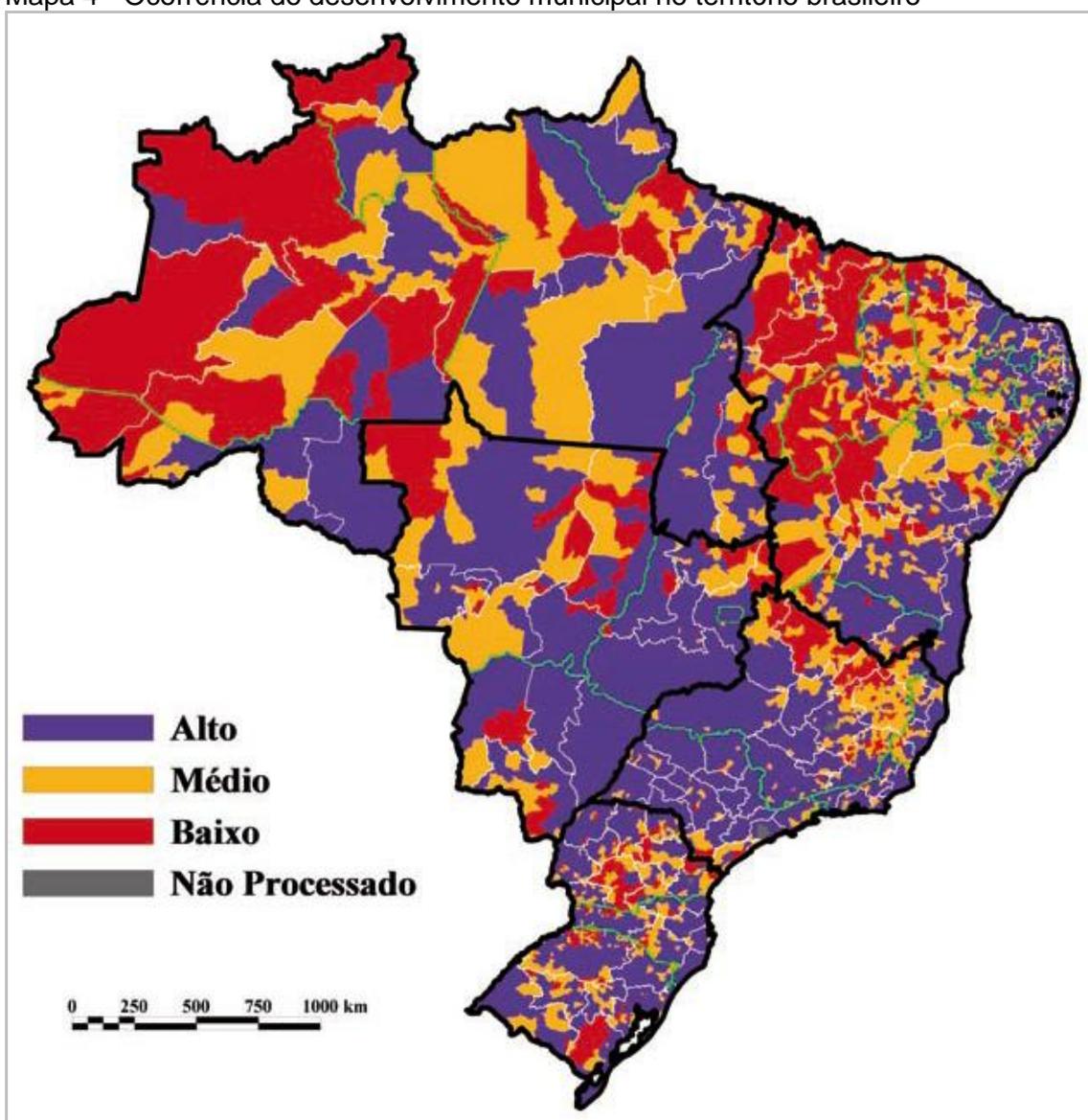
Acselrad (2008), compartilhando com essa ideia, argumenta que os mapeamentos participativos podem ser vistos como esforços de resistência às dinâmicas da globalização, como instrumento de apoio à efetivação da mesma lógica. Para ele, a maneira como as relações de poder se implementam poderá expor diferentes linhas de aglutinação, constituindo práticas que visam integrar territórios “aos mecanismos de valorização do capital e de pacificação de conflitos territoriais; outras, [...] buscam fortalecer processos políticos autônomos, destinados a deter os efeitos expansivos e expropriatórios do regime de acumulação” (ACSELRAD, 2008, p. 10-11). É no sentido das dinâmicas globalizantes que o discurso cartográfico do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem se associado.

Santos (2012) assevera que ao mesmo tempo em que as cartografias participativas emergem como instrumentos de luta de grupos historicamente excluídos de processos de representações cartográficas, também surgem como dispositivo de controle social, que nem sempre favorecem a verdadeira democratização do acesso a recursos. Para o autor, “o compartilhamento de responsabilidades é, neste sentido, um meio de redução de capacidades de intervenção autônoma dos grupos sociais – um instrumento para reduzir a democracia, e não aumentá-la” (SANTOS, 2012, p. 10). Dessa maneira, as ações

participativas podem tornar-se mecanismos de gestão que viabilizam controles sociais e apropriações de saberes, mais do que equilíbrio democrático nas relações de poder, aparecendo nas políticas públicas como instrumentos acessórios.

Outras dimensões importantes a serem observadas na produção dos mapas gerados no contexto das políticas de desenvolvimento territorial no País são a objetividade e a racionalização das representações. Como exemplo de objetividade podemos destacar o mapa 4, que procura retratar a ocorrência do desenvolvimento municipal no território brasileiro.

Mapa 4 - Ocorrência do desenvolvimento municipal no território brasileiro



Fonte: Sparovek et al (2013).

Um aspecto interessante a enfatizar é a constituição dessa variável<sup>53</sup>; contando apenas com os dados de habitantes extremamente pobres no meio rural, ela recebe o nome de desenvolvimento municipal. O termo desenvolvimento é definido a partir da apropriação dessa única dimensão. Tais objetividades simplificam ao máximo a realidade, homogeneizando espaços complexos e diversificados em nome de uma representação facilmente operável.

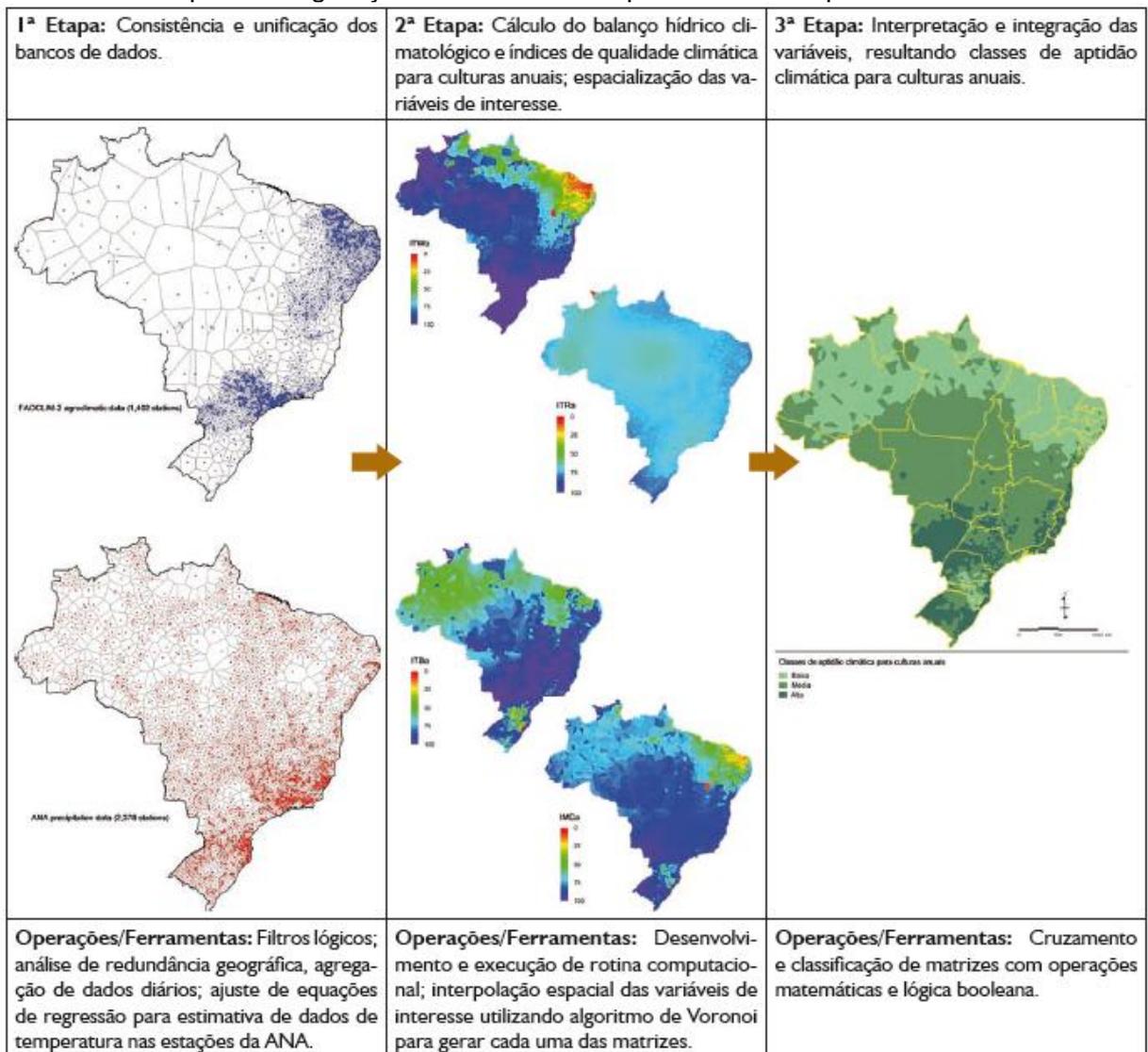
Por outro lado, a racionalização e a complexificação no processo cartográfico também tem sido um elemento que contribui para a exclusão da população que reside e é alvo dessas políticas, dificultando uma relação dialógica entre todos os atores desses territórios. O quadro 1 demonstra o nível de racionalização empregado na produção de alguns desses mapas. Trata-se de procedimentos que exigem conhecimento específico para manipular banco de dados, realizar operações matemáticas, aplicar filtros lógicos, utilizar de algoritmos e lógicas adequados, entre tantas outras operações técnicas, que para um público leigo torna-se extremamente difícil sua interação.

Ademais, esse processo de objetivação e racionalização do saber cartográfico torna-se incompatível à valorização de dimensões simbólicas, subjetivas, afetivas, emotivas, entre outras, o que tem levado ao “desencantamento dos mapas” (SANTOS, 2012). No entanto, é imperativo valorizar experiências em que o aprimoramento tecnológico na produção cartográfica esteja em sintonia com a valorização de tais dimensões das comunidades retratadas, possibilitando inclusive o desenvolvimento de novos objetos cartográficos mais potentes e capazes de congrega e fazer dialogar informações de caráter diferentes. Não se trata de abrir mão das ferramentas tecnológicas, mas articular seu uso com as demandas dos grupos até então invisibilizados, como estes que compõem o Programa Territórios da Cidadania.

---

<sup>53</sup> A questão do desenvolvimento municipal é uma das variáveis que compõe o modelo construído para analisar as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. Entre as outras variáveis que são combinadas no modelo tem-se ainda a aptidão agrícola, a dinâmica municipal e as áreas com interesse ambiental, segundo o próprio estudo “a combinação das variáveis de análise territorial obedeceu a uma lógica de representação espacial, segundo a subdivisão de cada uma delas em categorias, de modo a possibilitar uma visualização dos seus respectivos graus de ocorrência. Dessa forma, quando agrupadas dá-se a delimitação de espaços com características comuns, que se diferenciam dos demais. A descrição atribuída a cada um desses espaços visa tornar mais fácil a compreensão de suas características, possibilitando a rápida assimilação de seu significado” (SPAROVEK et al, 2013, p. 33).

Quadro 1 - Esquema de geração das classes de aptidão climática para culturas anuais

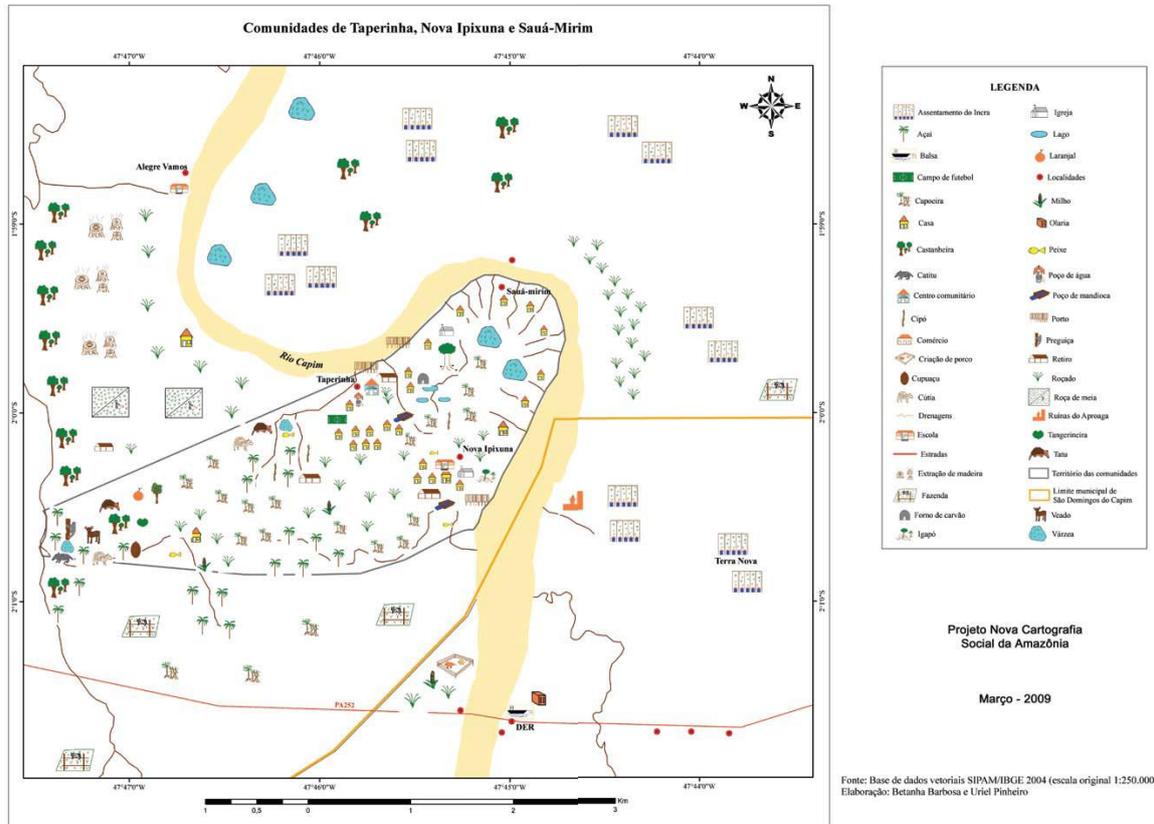


Fonte: Sparovek et al (2013).

Todavia, Sieber (2006 apud ACSELRAD; COLI, 2008) salienta a importância de não deixar o uso da tecnologia conduzir à ilusão da autonomia dos grupos sociais na tomada de decisões, pois tais tecnologias podem ser utilizadas pelos atores dominantes no desvio de estratégias ativistas e de questionamentos acerca da estrutura mais geral de formulação de políticas e distribuição do poder. É válido também observar as ressalvas de Colchester (2002 apud ACSELRAD; COLI, 2008) do risco de congelar fronteiras e sistemas de uso da terra instáveis. Os mapas são, em grande parte, linhas rígidas delimitadoras, em que, na verdade, podem prevalecer fronteiras imprecisas e ambíguas.



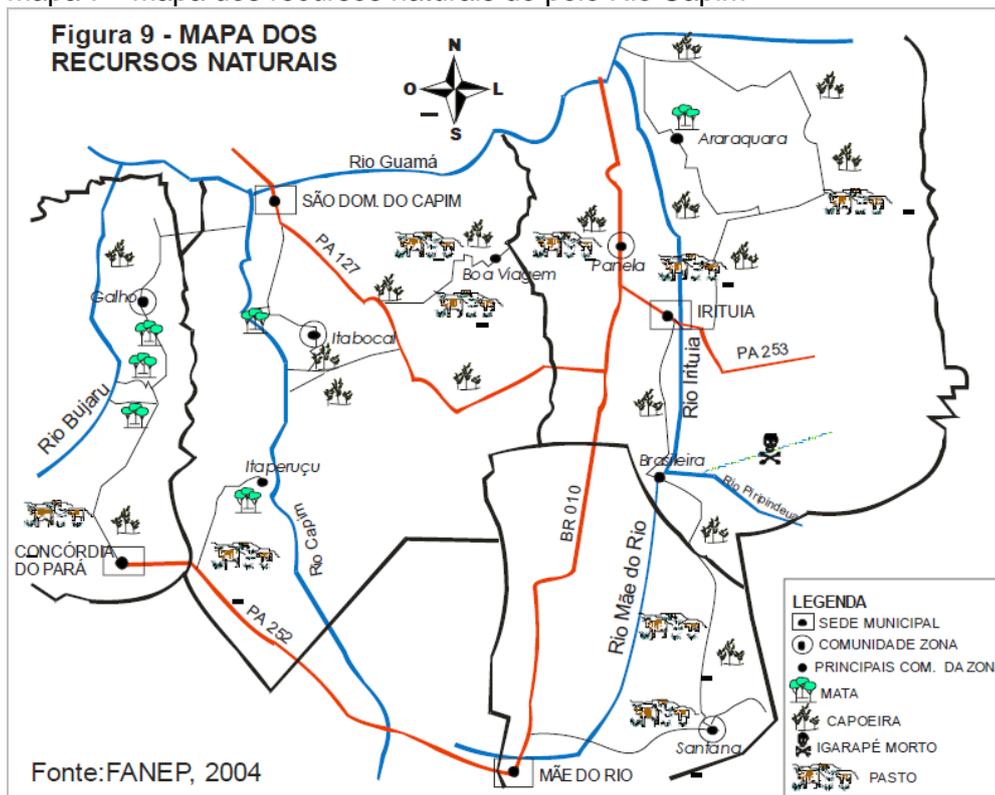
Mapa 6 - Comunidades Taperinha, Nova Ipixuna e Sauá-Mirim representadas por meio do projeto Nova Cartografia Social



Fonte: Almeida (2008).

Todavia, como já mencionamos, essas experiências da cartografia social não têm sido absorvidas pelo Programa Territórios da Cidadania. Momentos importantes para a construção da autcartografia foram desprezados, como a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Nordeste Paraense, ocasião em que ocorreu a mobilização de parcela da sociedade civil e do poder público para o planejamento do desenvolvimento do referido Território. Nessa ocasião, apresentou-se um tímido esboço de mapeamento, que, por sua vez, permaneceu centralizado na empresa prestadora de assistência técnica, responsável pelo acompanhamento do Plano, a Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense (FANEP), como pode ser observado no mapa 7.

Mapa 7 - Mapa dos recursos naturais do polo Rio Capim



Fonte: Brasil (2006).

Outra iniciativa importante no cenário amazônico foi a elaboração do Atlas Socioambiental<sup>55</sup>, coordenado por equipe do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFGPA), que envolveu uma abordagem multidisciplinar e uma nova forma de representação cartográfica. Nas palavras de Marin (2009), esse processo tratou-se de “uma concepção de cartografar, de produzir mapas com vistas a interpretar mudanças sociais e ambientais [...], que operam leituras e interpretam processos locais inter-relacionados e dinâmicas locais e regionais, inserindo recortes temporais e espaciais [...]” (MARIN, 2009, p. 26). Para a autora, o ato de cartografar consiste num desafio de construir interpretações de dinâmicas complexas envolvendo atores sociais, permitindo analisar seus interesses, que, por sua vez, indicam conflitos, dissensões, tensões e negociações de interesses.

Concordamos com Joliveau (2008) que é importante a participação se organizar apoiada em dados informáticos, fazendo uso de ferramentas de manipulação simples. Isto não quer dizer que todo trabalho será informatizado,

<sup>55</sup> O Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açú, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis, é resultado da parceria entre a Vale e a Universidade Federal do Pará (UFGPA), por meio do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) (MONTEIRO, 2009). Os cinco municípios estudados estão localizados no Território da Cidadania do Nordeste Paraense.

desprezando o documento em papel; pelo contrário, defende-se um processo de construção híbrido. O autor assevera que é preciso o mapa se tornar dinâmico, multimídia e interativo e, com isso, mais atraentes, com maior poder de comunicação, posto que eles possibilitam melhorar a compreensão da mensagem cartográfica, proporcionar maior interatividade e, portanto, uma melhor participação. Nesse sentido, D'Aquino et al. (2002 apud JOLIVEAU, 2008) ressaltam que a cartografia, por meio de imagens informáticas, pode estar mais próxima da realidade de um camponês com baixo nível de instrução, do que uma cartografia em papel.

Nesse contexto, o autor enfatiza que o desenvolvimento dos Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) dos organismos públicos e das coletividades necessitará também de abordagens mais colaborativas e participativas. Os SIGs não poderão mais ser o instrumento privado de alguns gestores ou de um serviço que se arroga a sua exclusividade. As escolhas estratégicas deverão ser feitas em colaboração e os dados e ferramentas para mobilizá-las precisarão ser acessíveis a todas as pessoas, interna e externamente ao organismo, pois, ao considerar conforme Crampton e Krygier (2008), que os mapas são ativos, e por sua vez, constroem ativamente o conhecimento, eles exercem poder e podem ser poderosos, e, por isso, tidos como meios para promover a transformação social. Por estas razões, constata-se a importância da apropriação cartográfica por parte dos atores sociais que compõem o Programa Territórios da Cidadania.

### **3.4 Consultoria ao Programa Territórios da Cidadania: saber-poder na produção do desenvolvimento territorial no Brasil**

Nesta seção, analisamos os documentos produzidos pela consultoria prestada ao Programa Territórios da Cidadania pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), resultado do convênio firmado entre o referido Instituto e o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)/Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo como consultor responsável o economista Ignacy Sachs. A consultoria se efetivou em dois momentos. O primeiro foi regido pelo contrato de número 108449, com vigência entre 29/10/2008 e 28/10/2009 e tinha como objetivo impulsionar projetos diversificados de desenvolvimento local com foco na gestão integrada de ações governamentais. O segundo foi regido pelo contrato de número 110095, com vigência entre 29/04/2010 e 28/04/2011, e tinha

como objetivo subsidiar os atores das instâncias dos Territórios da Cidadania com elementos teóricos e analíticos a respeito do desenvolvimento territorial rural sustentável.

Os documentos foram produzidos em forma de memorandos e agrupados em produtos, totalizando trinta e quatro itens, coletaneados em treze produtos que abordaram temas diversos, articulados ao Programa Territórios da Cidadania. Esses materiais constituem parte representativa das práticas discursivas que envolvem a política pública de desenvolvimento territorial em tela. Primeiramente, porque esse discurso possui a capacidade de influenciar governantes, técnicos e agentes responsáveis por implementar o Programa. Por se tratar de um autor que “ajudou a conceber o programa” (BRASIL, 2011b, p. 1) e que possui estreita relação com agências multilaterais de cooperação, com importantes centros universitários e com as Nações Unidas<sup>56</sup>. Isso fez com que a reprodução de seu discurso ganhasse maior ressonância.

A análise desses documentos ganha ainda mais relevância ao considerarmos que os saberes são tidos como materialidades, práticas, acontecimentos, elementos de um dispositivo de natureza essencialmente política, que se relacionam com a estrutura econômica, constituindo-se mecanismos determinantes nas relações de poder, conforme defende Machado (2007). Vale lembrar que saber e poder sempre se relacionam mutuamente e que essa articulação tem proporcionado uma produção expressiva de conhecimentos sobre desenvolvimento territorial rural no Brasil nos últimos anos, na qual se somam os documentos produzidos pela consultoria.

### 3.4.1 A prática discursiva da integração da agricultura familiar na lógica de mercado

Entre as propostas da consultoria para se promover o desenvolvimento

---

<sup>56</sup> Para lembrarmos, de maneira breve, a biografia do autor, reproduzimos a nota citada no primeiro capítulo. Sachs é professor emérito da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) em Paris, onde fundou o Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo), do qual é atualmente um dos diretores. Participou na organização da Primeira Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (ONU), realizada em Estocolmo em 1972 e no Rio de Janeiro em 1992. Naquela época, o autor formulou o termo ecodesenvolvimento que, posteriormente, deu origem à expressão desenvolvimento sustentável, que ganha notoriedade internacional apenas na década de 1990, especialmente em função desta última conferência. No Brasil, em 2008, tornou-se consultor do Programa Territórios da Cidadania, contratado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e também consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) (BRASIL, 2008b).

territorial, destaca-se o incentivo à inserção da agricultura familiar na lógica de mercado<sup>57</sup>, por meio da integração aos grandes complexos do agronegócio, em que se salientam os monocultivos, com sua baixíssima diversidade, e que pouco contribuem para o fornecimento de alimentos para a subsistência dos produtores. Incentiva-se, por exemplo, a inserção por meio das indústrias madeireiras<sup>58</sup>.

É possível imaginar que as **indústrias consumidoras de madeira e seus derivados sejam abastecidas por pequenos produtores** aos quais estas indústrias oferecem contratos de fomento considerados **mutuamente vantajosos**, incluindo cláusulas sobre fornecimento de mudas, assistência técnica, pagamento antecipado, etc. [...]. O que se deve procurar é uma **forte ampliação do papel dos pequenos fornecedores**.

[...]

[...] **deve-se incentivar a prática dos contratos de fomento** por parte das grandes empresas produtoras de papel e celulose, das siderúrgicas interessadas na utilização de carvão vegetal certificado, das indústrias dos derivados de madeira e, possivelmente, num futuro próximo, dos produtores de etanol celulósico [com os pequenos agricultores] (SACHS, 2009a, p. 16-17, grifos nossos).

Embora os contratos de fomento tenham sido fortemente criticados por alguns movimentos sociais, **não me parece que devemos abrir mão desta forma de organização de mercado garantido aos agricultores familiares, inclusive aos assentados de reforma agrária**. A observação vale para os Territórios da Cidadania (SACHS, 2009a, p. 18, grifos nossos).

A integração da pequena pecuária leiteira com os grandes complexos agroindustriais da cana-de-açúcar e a inserção direta dos pequenos produtores no mercado altamente produtivo do etanol, por meio de microdestilarias, também é recomendada. “Na medida em que os agricultores familiares devem desenvolver fontes de energia renovável para uso próprio, as microdestilarias de etanol podem constituir uma alternativa viável numa perspectiva de produção conjunta de alimentos e energia” (SACHS, 2009b, p. 4).

O problema da inserção da pequena produção nos complexos do agronegócio é a dominação que estes exercem sobre aqueles. Nesse aspecto, comungamos com Fernandes (2013), ao considerar que as condições conferidas aos grandes

<sup>57</sup> Essa proposta de integração da agricultura familiar à economia de mercado pode ser identificada em obras do autor, como em Sachs (2010c), na qual ele defende a necessidade de expansão do “perímetro da economia social na economia de mercado” (SACHS, 2010c, p. 39). Esse processo é entendido pelo autor como uma *janela de oportunidade*.

<sup>58</sup> Ao abordar o complexo agro-bio-industrial, Sachs (2004b) já propunha a articulação dos produtores familiares com a grande indústria madeireira.

complexos os favorecem de maneira extraordinária, permitindo a manipulação dos processos em todos os sistemas. O controle deste complexo pelo capital também domina os processos de construção de conhecimento, de tecnologias e políticas agrícolas. Dessa forma, o autor considera que “o campesinato não é parte integrante do agronegócio. Ele é subalterno a este modelo de desenvolvimento pelo fato de não possuir poder para impor outro modelo na correlação de forças com o capital” (FERNANDES, 2013, p. 30).

Oliveira (2007) argumenta que para os camponeses, e também para os chamados agricultores familiares, o processo de inserção nas cadeias produtivas do agronegócio só lhes reserva um lugar, a submissão a este projeto, “fazendo de sua produção agropecuária um ‘**agronegocinho**’” (OLIVEIRA, 2007, p. 149, grifo e aspas do autor).

A integração sugerida pela consultoria pressupõe atingir até mesmo o mercado internacional, exigindo do pequeno produtor a capacidade de planejamento para se articular entre as diversas escalas de mercado.

O planejamento das atividades produtivas deverá considerar com a maior atenção a articulação entre os mercados locais, os mercados regionais, o mercado nacional e o mercado mundial. O adensamento dos mercados locais faz muito sentido, pelos empregos assim gerados e pela redução dos transportes a longa distância geradores de emissões de gás carbônico, conquanto não se caia no exagero da autossuficiência local (SACHS, 2010a, p. 9).

Nessa perspectiva, o elemento propulsor do desenvolvimento seria a modernização da agricultura familiar, que estruturaria a “civilização moderna baseada na biomassa”, tendo como objetivo aumentar a “competitividade autêntica” (SACHS, 2008, p. 19). Com isto, estimula-se a inserção da agricultura familiar na lógica capitalista de produção, procurando fazer com que se ajuste às normas de mercado, desprezando os efeitos perversos da concorrência sobre as famílias.

Para o autor, “os mercados são apenas uma das muitas instituições que participam do processo de desenvolvimento” (SACHS, 2008, p. 27) e, para que a estratégia de desenvolvimento apresente resultados promissores, seria necessário “transformar pequenos produtores em empresas organizadas de pequena escala, capazes de competir no mercado capitalista” (SACHS, 2008, p. 49). Isso só seria possível por meio do esforço individual em melhorar sua “cultura administrativa” (SACHS, 2008, p. 52). No entanto, como Foucault (2008) muito bem expõe, o

mercado é mais do que um simples elemento de desenvolvimento, ele enquadra os indivíduos a uma determinada racionalidade, exercendo assim o controle sobre eles.

Merece-se resgatar a observação de que as ideias de Sachs quanto à integração da agricultura familiar coadunam com as de Sen (1999), uma vez que este acentua os mecanismos de mercado na vida do homem do campo, tomando o mercado como o elemento principal pelo qual o indivíduo exercerá a sua liberdade e pelo qual o bem-estar será atingido. Nesses termos, o Estado deve gerar condições para que haja equalização nas capacidades individuais, tendo o mercado como protagonista, de modo a se criar um ambiente de oportunidades iguais e ser o intercâmbio para o inevitável desenvolvimento (SIQUEIRA, 2012).

É interessante observar que essa forma de desenvolvimento tem sido pensada não para proporcionar a integração da parcela da sociedade mais desfavorecida – como grupos sem moradias ou agricultores sem terra, ex-trabalhadores de grandes empreendimentos – ao bônus dessas ações ou às tais externalidades positivas. A consultoria sugere quais os sujeitos que devem ser beneficiários nessa campanha, como é possível constatar nos exemplos a seguir, nos quais se demonstram preocupações quanto ao aproveitamento dos canteiros de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) presente nos Territórios da Cidadania.

Um caso especial, mencionado no memorando nº3/08, é a transformação da cidade temporária, construída pra alojar os trabalhadores empregados na construção de represas, numa cidade regular. A existência de uma boa infraestrutura constitui um atrativo forte para os eventuais **investidores em atividades produtivas**. No entanto, para que isto aconteça em tempo hábil, é preciso planejar este desenvolvimento com a devida antecedência. Se não por outras razões, para **evitar a invasão da cidade esvaziada no final do canteiro por uma população de colonos espontâneos condenados a uma economia de subsistência frágil**. Para ser efetivo, este planejamento deve começar junto com o planejamento da obra do PAC (SACHS, 2009c, p. 5, grifos nossos).

Não dispomos de dados atuais sobre o número de **casas invadidas e degradadas**, há fortes razões para pensar que **não é mais possível recuperar este capital**. É de se esperar que nas **futuras obras de infraestrutura, esta lição será assimilada e o reaproveitamento das vilas operárias será previsto de antemão**. Como contraponto, podemos citar o exemplo da vila olímpica de Barcelona, que foi planejada como um futuro bairro de classe média alta, vizinho de uma marina, com todas as casas vendidas na planta (SACHS, 2011, p. 4, grifos nossos).

Orientado aos investidores em atividades produtivas e não aos “invasores”, condenados a uma economia de subsistência frágil, o autor contribui para reforçar a manutenção daquilo que em outros momentos ele se compromete a combater: o imenso fosso social existente na sociedade brasileira, que entre suas mazelas está a precarização das moradias destinadas à população pobre. Esse discurso está sempre permeado de uma lógica conciliatória que procura unificar os interesses do mercado e as necessidades sociais, e “deverá conciliar dois enfoques: o primeiro, parte das necessidades sociais, o segundo, da lógica do mercado” (SACHS, 2009f, p.[4]). Para nós, trata-se de utilizar as questões sociais para manter a fluidez da lógica do mercado.

Assim, identificamos nas proposições de consultoria ao Programa Territórios da Cidadania, como também na própria estrutura dessa política, o interesse em fornecer a cada indivíduo o mínimo de poder econômico e de capacitação, para que possam assumir e enfrentar os seus próprios riscos, sem alterar as regras fundamentais do jogo econômico. Mais do que isso, conforme acrescenta Lopes (2011), essas políticas visam a incluir os indivíduos nos jogos de mercado com intuito de reduzir os riscos que estes representam para os outros e para o Estado e, simultaneamente, contribuir para a criação daquilo que Lemos (2012b) denominou de dispositivo de contenção política.

#### 3.4.2 A prática discursiva de reforço à transferência de responsabilidade

A estratégia de desenvolvimento territorial proposta pela consultoria ao Programa Território da Cidadania busca estimular a crença no Programa é preciso fazer acreditar. Este processo contribui não apenas para reforçar ainda mais a integração ao mercado, mas também para internalizar a transferências de responsabilidades para o nível comunitário de forma naturalizada. “O estímulo ao desenvolvimento endógeno não deve ser interpretado como uma busca da autarquia e sim de um **adensamento do desenvolvimento territorial**” (SACHS, 2009f, p. [12], grifo nosso).

Nesse sentido, atitudes e sentimentos de autoconfiança são valorizados, para que, ao enfrentar os desafios, ou melhor, encarar os poucos resultados do desenvolvimento endógeno, os indivíduos possam aceitá-los como produto de suas

escolhas e não fruto de questões estruturais impostas pelo capitalismo neoliberal. Os saldos positivos ou negativos impressos por esta estratégia será fruto das decisões da população local.

[...] o desenvolvimento territorial requer das populações locais uma atitude de auto-confiança e uma concepção endógena das estratégias de desenvolvimento local. [...] O diagnóstico participativo assume nesse contexto uma grande importância pelas suas virtudes pedagógicas. É de se esperar que a execução bem sucedida de alguns projetos estruturantes, definidos com a participação da população local, contribua a este sentimento de auto-confiança, levando a novas propostas por parte dos habitantes que acabam de se dar conta de que o seu destino depende pelo menos em parte das suas decisões (SACHS, 2009a, p.9).

[...] convém introduzir o conceito de desenvolvimento endógeno e autoconfiante que de maneira nenhuma deve ser confundido com autárquico, porém contraposto ao desenvolvimento mimético e imposto de fora para dentro (SACHS, 2009d, p.10).

O discurso que procura reforçar a capacidade de pensamento endógeno nos Territórios da Cidadania domina densamente a proposta do consultor, que compreende este como laboratório no qual se testam políticas públicas, o que revela a forma e como se pensa política pública no Brasil, isto é, funcionam por meio de testes, o que implica dizer que se o atual programa não apresentar sucesso satisfatório, outros inúmeros deverão ser tentados até que se atinja o objetivo. Parece ter sido esquecido que estamos tratando de milhares de vidas de pessoas extremamente vulneráveis. Ademais, cada experiência mobiliza dos cofres públicos vultosos recursos financeiros.

[...] convém insistir mais uma vez sobre a necessidade urgente de **reforçar a capacidade** de planejamento dos colegiados locais e de agilizar o processo interativo de adequação dos projetos ofertados às demandas específicas dos diferentes TsC [Territórios da Cidadania] (SACHS, 2009b, p.7, grifo nosso).

Com a crise, os Territórios da Cidadania passam a funcionar como um dos **laboratórios<sup>59</sup> onde se pensam e testam políticas públicas** capazes de assegurar ao Brasil uma saída por cima da crise. É por isso que convém reforçar com urgência a **capacidade local de pensamento endógeno**, de planejamento operacional, de negociação das indispensáveis parcerias sociais e institucionais, de

<sup>59</sup> Essa concepção de laboratório social pode ser encontrada em publicações anteriores do autor, por exemplo, em Sachs (2003), que afirma que “o país figura como um imenso laboratório social. [...] [Possui como objetivo] estimular a imaginação social na busca de soluções inovadoras e balizar melhor o campo do possível” (SACHS, 2003, p. 147).

monitoramento dos projetos em curso, sempre insistindo sobre a mobilização dos recursos latentes existentes em cada Território (SACHS, 2009c, p.10, grifos nossos).

A responsabilidade sobre o desenvolvimento territorial, nessa estratégia, recai sobre a instância local institucionalmente formatada pelo Programa Territórios da Cidadania, os Colegiados Territoriais. Para que o modelo funcione, “uma condição adicional deverá ser preenchida: os colegiados deverão aprender a pensar endogenamente o desenvolvimento de cada Território da Cidadania, devido à extrema diversidade das configurações locais” (SACHS, 2009d, p.9). Concordamos com o consultor que as políticas públicas implementadas no País tem se baseado na “subestimação dos saberes e da experiência das populações locais” (SACHS, 2009d, p.10). No entanto, valorizar os saberes locais e adotar uma estratégia endógena, mas não promover o enfrentamento dos problemas estruturais, torna-se apenas uma ferramenta útil para fazer com que a população continue a acreditar nesse discurso. Este é um dispositivo eficiente para sustentar a atual governamentalidade biopolítica.

Pautado na realidade europeia do Programa Leader, a consultoria propõe que os recursos destinados ao Programa Territórios da Cidadania sejam liberados mediante à realização de concurso permanente para a seleção dos melhores projetos apresentados pelos Territórios. Acredita-se que essa medida iria estimular a criatividade local e implantaria uma competição saudável entre os Territórios, algo que, nessa lógica, proporcionaria o desenvolvimento mais equitativo e acentuado dessas áreas e, por fim, produziria resultados mais expressivos em nível nacional.

Propõe-se ainda que os recursos do Fundo Social, destinados à promoção de projetos de desenvolvimento endógeno nos Territórios da Cidadania, sejam **distribuídos através de um concurso permanente de seleção dos melhores projetos submetidos pelos Territórios**, de maneira a **estimular a criatividade a nível local** e estabelecer uma **competição saudável entre os diferentes Territórios** (SACHS, 2009f, p.[12], grifos nossos).

É difícil acreditar que essa proposta seja capaz de apresentar saldos positivos. Inicialmente, porque o resultado relativamente animador exposto pelo Programa Leader considera um público-alvo com capacidade de articulação superior, contando a seu favor as menores distâncias a serem percorridas, a maior facilidade de comunicação e transporte, o tal espírito empreendedor, entre outros,

revelando realidades extremamente distintas, particularmente se comparadas com o contexto amazônico, que não permite essa forma de reprodução simplificada de competição para o Brasil.

Esse discurso, muito mais abrangente do que aparentemente se demonstra, fortalece as bases do individualismo e do neoliberalismo atual e procura ofuscar as divergências e os conflitos internos dos territórios, reforçando o sentimento de luta contra o inimigo externo em comum - os outros territórios -, e em consenso com um objetivo maior - o desenvolvimento territorial rural. Este discurso está em consonância com os difundidos pelas agências multilaterais, como o Banco Mundial. Vale lembrar o registro de Lemos (2007) quanto a estratégia de desenvolvimento empreendida por essas instituições, isto é, a inclusão de tudo e de todos, no qual não se registram conflitos, pois se consideram integrados simultaneamente por uma identidade unificante.

### 3.4.3 O discurso do emprego: dispositivo para promoção do desenvolvimento dos Territórios da Cidadania

A solução identificada nos documentos da consultoria para reduzir o desequilíbrio de renda e o fosso abissal existente na sociedade brasileira, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, está essencialmente centrado na geração de emprego<sup>60</sup>. Tal estratégia é proposta como a salvação para todos os problemas econômicos e sociais, inclusive aqueles de cunho estrutural, indo da superação da crise econômica, passando pela menor dependência das políticas públicas assistenciais até o desenvolvimento territorial como um todo.

A economia e a sociedade brasileiras enfrentam nesta crise os mesmos desafios: como reduzir as desigualdades sociais abissais, como aumentar a participação dos salários no PIB em detrimento dos lucros, como redefinir um sistema fiscal que faça efetivamente pagar os ricos, como gerar em números suficientes empregos decentes, fazendo com que as populações carentes passem a depender menos das políticas assistenciais. Mais do que nunca, continuo a pensar que as três maiores prioridades para o Brasil são o **emprego, o emprego e o emprego**.

[...]

A crise vai se traduzir pelo aumento do desemprego e subemprego. Convém portanto insistir no Programa dos Territórios da Cidadania sobre as componentes que **geram maiores oportunidades de**

---

<sup>60</sup> Esta proposta de desenvolvimento é igualmente defendida em outras obras do consultor, das quais podemos destacar (SACHS, 2003; 2004b; 2004c; 2004d; 2008; 2010c).

**emprego e autoemprego** e, ao mesmo tempo, introduzem modificações estruturais na economia local, **removendo os gargalos que impedem uma maior integração das economias regionais e o acesso aos mercados internacionais**. A luta contra o “custo Brasil” comporta também frentes locais (SACHS, 2009c, p. 9, grifos nossos).

No memorando n.17, do dia 24/02/2009, ao tratar do Programa Territórios da Cidadania e do crescimento puxado pelo emprego<sup>61</sup>, defende-se que “as políticas anticíclicas exigem um aumento significativo de investimentos voltados ao crescimento puxado pelo emprego, recorrendo-se inclusive a déficit orçamentário a ser ressarcido em período de alta conjuntura, mediante políticas fiscais apropriadas” (SACHS, 2009c, p. 12). Dessa forma, todas as condições devem ser ofertadas para permitir a geração de empregos, o que, nessa visão, pode incluir isenção fiscal às empresas consideradas empregadoras.

Nesse mesmo documento, o consultor destaca a importância de valorizar a agricultura familiar como principal *reservatório de empregos* no âmbito das políticas públicas destinadas a estimular o crescimento por meio da geração de emprego. Nas palavras do autor, é preciso “privilegiar os eixos de atuação que reforçam a agricultura familiar, **principal reservatório de empregos e auto-empregos rurais**<sup>62</sup>, a pluriatividade das famílias dos agricultores e o seu bem-estar” (SACHS, 2009c, p. 12, grifo nosso).

Nota-se no material da consultoria uma construção discursiva em que termos como “reservatório de empregos”, “descruzar os braços”, “subutilização de recursos humanos” são frequentemente requisitados como forma de proporcionar o desenvolvimento dos territórios com baixos indicadores econômicos. É importante dedicarmos atenção a esta forma de discurso que procura se naturalizar como simplesmente ações desenvolvimentistas. A exemplo do reforço que foi concedido à fala do ex-ministro Walter Barelli, que havia acabado de integrar o Conselho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), **“hora de descruzar os braços – só new deal à brasileira, com frentes de trabalho, nos tira da crise”** (BARELLI,

<sup>61</sup> Uma política de desenvolvimento econômico puxado pelo emprego, acompanhando a linha de raciocínio do economista Michal Kalecki, foi defendida em *Kalecki's political economy of development of mixed economies: employment-led growth* (SACHS, 2004d).

<sup>62</sup> Esse mesmo entendimento pode ser observado em publicações anteriores. “Podemos considerar a unidade familiar como possuidora de uma reserva potencial de tempo de trabalho a ser aproveitada como uma verdadeira reserva de desenvolvimento” (SACHS, 2004b, p. 30). E em outros momentos, como em 2010, “a maior jazida de empregos e autoempregos se encontra no campo” (SACHS, 2010d, p. 34).

2009 apud SACHS, 2009b, p.10, grifo nosso).

Reforça-se não apenas o fato do meio rural ser capaz de absorver um grande contingente de trabalhadores, mas, principalmente, de que há nesses espaços uma parcela da população economicamente ativa que poderia estar trabalhando, e que, por opção, não está, isto é, estão simplesmente de “braços cruzados”. Em outros termos, existem “jazidas” de pessoas que não querem e não se animam ao trabalho, não se dispõem a realizar uma atividade produtiva que contribua com o “progresso” do País.

Assim, colocam-se todos os indivíduos da agricultura familiar que não estão formalmente empregados na mesma racionalidade, com fins de capitalização e desprezam-se as formas de trabalho que não estão voltadas ao padrão produtivo do mercado.

Faz-se necessário ressaltar que o interesse em preparar a população para o mercado é um discurso recorrente em todos os documentos do Banco Mundial analisados no segundo capítulo desta tese. Neles, se evidencia a urgência em tornar a força de trabalho brasileira mais competitiva, mais qualificada, ágil e saudável, capaz de inovar e de se adaptar às novas tecnologias, gerando mais “oportunidades” para os pobres. Esse discurso se coaduna com as proposições da consultoria ao Programa Territórios da Cidadania e em outras publicações, tais como: “a reforma agrária bem conduzida, cobrando resultados produtivos dos seus beneficiários e incentivando a lógica empreendedora dos assentados” (SACHS, 2004b, p. 30).

Em outro documento, considera-se que a má alimentação das famílias se deve ao fato delas não trabalharem e não produzirem alimentos o suficiente para se alimentarem e, nesse sentido, sugere a implantação de cinturões verdes como plano de destaque do desenvolvimento dos Territórios da Cidadania, defendendo que “eles [cinturões verdes] melhoram o regime alimentar das famílias e, portanto, contribuem para mantê-las em bom estado de saúde” (SACHS, 2009e, p. 7). Em nossa perspectiva, trata-se de mais uma medida que evita o enfrentamento da realidade, pois já é consenso que os problemas da fome, da subnutrição e da má alimentação não estão associados a fatores produtivos, mas à distribuição de renda e de acesso a terra.

A consultoria aponta que a pobreza, particularmente aquela presente no universo dos agricultores familiares, caracteriza-se pela *subutilização do potencial de recursos humanos*, isto é, os agricultores são pobres porque não exploram ao

máximo o seu potencial de trabalho, não apenas na produção agrícola, como também não investem esforços em outras atividades no meio rural. Caberia à educação no campo conduzir o processo de estimular e otimizar o uso dessa força de trabalho de maneira a ampliar a produtividade.

O subdesenvolvimento se caracteriza pela **subutilização do potencial de recursos humanos**, em particular no que diz respeito ao potencial de trabalho das famílias de agricultores familiares. Daí a importância de uma análise detalhada deste **potencial**, com vistas à expansão da pluriatividade das famílias dos agricultores e a sua **qualificação** que começa na escola rural (SACHS, 2009a, p. 11, grifos nossos).

Nessa lógica o indivíduo deve buscar o aproveitamento na totalidade do seu potencial de trabalho. Igualmente, o agricultor familiar assume importância relevante para alcançar seu próprio bem-estar, uma vez que somente o indivíduo é capaz de reconhecer o que é melhor para si, e o que possui valor para sua vida. Dessa maneira, bem-estar para um pode não significar o mesmo para outro. Deve, o Estado, criar condições para que os indivíduos tenham oportunidades de manifestar a sua individualidade e exercer a sua liberdade (SIQUEIRA, 2012).

Outro discurso amplamente adotado na proposta da consultoria para o Programa Territórios da Cidadania é o uso do trabalho voluntário para impulsionar o suposto desenvolvimento territorial rural. Defende-se a participação da juventude escolar, dos jovens universitários e dos trabalhadores rurais atuando voluntariamente nesses Territórios como agentes de desenvolvimento local.

Estimo que Territórios da Cidadania constituam um desafio empolgante para **jovens universitários**, e uma mina de temas para trabalhos de diploma de vários graus. Portanto, existem possibilidades de mobilizá-los em base ao voluntariado, às bolsas de estudo e estágios remunerados (SACHS, 2009a, p. 15, grifo nosso).

Acessoriamente, os assentamentos se comprometem a entrar no programa “**árvores da vida**” de plantio de árvores ornamentais ou frutíferas ao longo de estradas e ruas, em praças públicas, de criação de cercas etc. contribuindo assim à criação de sumidouros de carbono; a **juventude escolar** poderá ser mobilizada para esta tarefa (SACHS, 2009c, p. 19, grifos nossos).

Para que este diálogo seja construtivo, os colegiados locais responsáveis pelos programas dos Territórios da Cidadania deveriam contar com a colaboração permanente de **agentes de desenvolvimento local** devidamente **capacitados**.

Convém pensar em dois níveis de agentes:

- gestores recrutados entre profissionais formados em ciências agrônômicas e sociais;
- monitores constituídos por estudantes dos anos superiores das escolas de agronomia, sociologia e economia, participando no programa dos Territórios da Cidadania como **voluntários do desenvolvimento**, a exemplo do que foi o *Peace Corps*<sup>63</sup> nos Estados Unidos, estagiários ou bolsistas (SACHS, 2009d, p. 10, grifos nossos).

Simultaneamente, deve-se examinar a possibilidade de um **mutirão assistido** para a construção das casas dos assentados, na medida do possível a partir de materiais de construção locais, com significativa participação da mão de obra familiar devidamente enquadrada por técnicos competentes (SACHS, 2009a, p. 5, grifo nosso).

Dessa forma, o trabalho voluntariado deve ser mobilizado para apoiar e suprir a deficiência do quadro de funcionalismo público do Estado. Com ações direcionadas ao meio rural, podem atuar nas mais diversas dimensões, contemplando desde atividades produtivas até apoio ao adensamento florestal.

Uma ideia é formar agentes de desenvolvimento, para ampliar a musculatura da ação pública nas localidades. Poderão ser utilizados os modelos de estágios de vivência, além da experiência adquirida pelo Projeto Rondon e da Residência Agrária. A meta é recrutar alunos para apoiar os extensionistas e a EMATER. Poderão ser propostas bolsas de pesquisa e de **voluntariado**, propondo, por exemplo, que os jovens do Sul do país venham até a Amazônia “**dar uma mão**” (SACHS, 2009g, p. [11], grifos nossos).

Poderemos chegar a uma proposta que abarca desde o **treinamento de voluntários para suprir o déficit dos quadros de apoio técnico** às atividades produtivas, à recuperação das áreas degradadas, a integração da floresta com a pecuária e produção de alimentos, o adensamento com espécies úteis, bem como a geração de energia proveniente das biomassas (SACHS, 2009g, p. [12], grifo nosso).

Essa proposta de desenvolvimento trata da tentativa de implementação das ideias já presentes na obra intitulada *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado* (SACHS, 2008), na qual o consultor afirma que processos do desenvolvimento devem ser “**financiados em parte por contribuições voluntárias em forma de trabalho gratuito. A ajuda mútua pode ser transformada numa poderosa alavanca do desenvolvimento**” (SACHS, 2008, p. 97, grifo nosso).

---

<sup>63</sup> *Peace Corps* (Corpo da Paz) é uma agência federal estadunidense, criada em 1961 pelo presidente John Kennedy, para ajudar os países considerados subdesenvolvidos, sendo um serviço exclusivamente feito por meio de trabalho voluntário e com fundo alimentado por doações (PEACE CORPS, 2014).

Novamente deixa de ser proposto o enfrentamento aos problemas estruturais, como o investimento no deficitário quadro funcional e no reaparelhamento de instituições importantes ao tratamento das questões do meio rural, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), as empresas estatais de assistência técnica e extensão rural e os institutos de terras dos estados. Ademais, com o trabalho voluntariado promove-se a doação da única coisa que resta aos indivíduos mais vulneráveis, isto é, a força de trabalho, em prol do utilitarismo capitalizado revestido de intenções humanizantes.

#### 3.4.4 A trajetória para o futuro: o reforço do discurso proléptico

Devemos destacar que há nas orientações da consultoria uma importante positividade, particularmente, ao reconhecer os problemas das agressões ao ambiente natural e da imensa desigualdade social que impera na atualidade. No entanto, a abordagem das causas e das possíveis soluções, a nosso ver, não adentra nas questões estruturalmente instituídas.

Mais do que nunca, devemos nos dar conta de que não podemos nos omitir de buscar simultaneamente soluções ao problema das mudanças climáticas e ao das desigualdades sociais abissais que **trinta anos da contra-reforma neoliberal, baseada no mito dos mercados que se autorregulam, só fizeram a aumentar**. No entanto, o tema é por demais importante para se satisfazer com discursos otimistas que não batem com os dados apresentados pelos diferentes estudos (SACHS, 2009e, p. 11, grifo nosso).

As inovações tecnológicas vão desempenhar um papel importante, tanto na redução da pegada ecológica, quanto no aumento da biocapacidade. A este respeito, convém observar que a humanidade enfrenta neste começo do século XXI um duplo desafio: o das mudanças climáticas deletérias e o das desigualdades sociais abissais associadas a um déficit crônico e grave de oportunidades de trabalho decente, acentuado ainda mais pela crise atual. As saídas da crise deverão, portanto, buscar uma resposta simultânea a estes dois desafios. Devemos descartar soluções que só atendem ao critério ambiental e se caracterizam ademais por uma intensidade de capital fora de alcance da imensa maioria dos países deste planeta (SACHS, 2009d, p. 9).

As soluções devem ser **intensivas em conhecimentos e em mão de obra, poupadoras de recursos naturais escassos** (água, solos agricultáveis, florestas em pé) e, na medida do possível, **poupadoras de recursos financeiros** (SACHS, 2009d, p. 5, grifos nossos).

Dessa maneira, as causas dos principais problemas sociais e ambientais estariam no fato do mercado agir livremente. Todavia, não compreendemos esse processo como simples ação do mercado, mas produto da economia política que tem conduzido a um novo tipo de racionalidade na arte de governar, a autolimitação da razão governamental. Essa nova razão governamental tem os princípios fundamentais da sua autolimitação estabelecidos, entre outros mecanismos, pela concorrência, que irá introduzir a concepção de que, para o mercado funcionar, é necessário que o Estado se abstenha de modificar a condição de concorrência, devendo, sim, intervir para que esse cenário não seja alterado, dedicando-se a acompanhar com proximidade a economia. Isso faz com que o Estado passe a governar para o mercado (FOUCAULT, 2008).

Como observa Candiotto (2010), Foucault sublinha que o mercado competitivo tornou-se a nova referência não apenas para a economia, mas para todas as demais instâncias sociais, atingindo inclusive a existência individual. O processo de condução de si mesmo na concorrência de mercado promoveu uma mudança de “subjetivação sujeitada, pela qual o indivíduo não passa de agente econômico. [Com isso, ao estabelecer-se em] referência quase exclusiva, o mercado produz individualizações vulneráveis e suscetíveis a seus apelos e estímulos incessantes” (CANDIOTTO, 2010, p. 11).

Concordamos com o consultor que as soluções devam envolver o conhecimento. No entanto, não apenas o conhecimento técnico, científico e acadêmico, como muito se tem destacado, mas também os saberes populares e tradicionais das comunidades que estabelecem uma relação mais harmônica com o meio natural. Compartilhamos com o entendimento de que as ações a serem implementadas necessitam poupar os recursos naturais escassos, porém não observamos nas proposições da consultoria iniciativas para se romper com as questões estruturais, como proposta que deixa de alimentar a lógica neoliberal, alternativas que não se limitem ao mercado, caminhos para a transformação da estrutura fundiária brasileira de maneira profunda. O que se registra nas sugestões é a reprodução de um discurso presente desde níveis internacionais, como das agências multilaterais de desenvolvimento, até níveis locais e que alimentam estratégias de controle biopolítico.

As proposições da consultoria consideram os pequenos e médios produtores acima do bem e do mau e apresentados como os guardiões da biodiversidade e os

responsáveis pela manutenção integral das paisagens rurais. Afirma-se que quanto à produção agrícola, “uma batalha por travar visa uma participação importante dos pequenos e médios cultivadores, já que estes, além de produzir os alimentos, **são os guardiões da biodiversidade e da integridade das paisagens rurais**”<sup>64</sup> (SACHS, 2010a, p. 6, grifo nosso). É correto afirmar, que proporcionalmente, o impacto ao ambiente natural ocasionado por esse segmento é menor do que aquele acarretado pelos grandes empreendimentos e pela atividade patronal. No entanto, essa é uma concepção generalista e um tanto inocente acerca da complexidade da realidade brasileira.

Contrapondo-se a essa homogeneização, os estudos conduzidos por Costa (2009a; 2009b) acerca dos sistemas produtivos na região Norte do Brasil revelam grande complexidade entre os camponeses. Ele identifica no interior dos sistemas agrários uma variedade de *trajetórias tecnológicas*<sup>65</sup> que se relacionam entre si, podendo competir e/ou colaborar umas com as outras. Assevera-se que os atributos das diferentes *trajetórias tecnológicas* permitem ser comparados conforme sua importância relativa na economia regional, podendo, assim, identificar ao menos três trajetórias predominantes no segmento dos pequenos produtores.

A Trajetória Camponesa T1 converge para sistemas com a dominância da interação entre culturas permanentes, em composições de diversidade variável, e a produção de leite. Marcada por uso intensivo do solo, apresenta baixo impacto na biodiversidade. A Trajetória Camponesa T2 reúne os camponeses que se concentram em sistemas agroflorestais com predomínio da extração de produtos não madeireiros. Ela se constitui na trajetória em que os processos produtivos pressupõem a preservação da natureza originária, em maior harmonia com a

---

<sup>64</sup> A mesma ideia já era retratada pelo autor em 2001, quando afirmava que “os agricultores familiares afiguram-se como protagonistas importantes da transição à economia sustentável, já que, ao mesmo tempo em que são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas, eles desempenham a função de **guardiões da paisagem e conservadores da biodiversidade**” (SACHS, 2001, p. 78, grifo nosso). Igualmente é reproduzida em 2010: “os guardiões das paisagens e os gerentes dos recursos de que depende nossa existência” (SACHS, 2010d, p. 28).

<sup>65</sup> As trajetórias tecnológicas no meio rural se referem ao padrão usual de atividades que resolvem, com base em um paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos que confrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social.

Trata-se da “articulação processada por sujeitos orientados por racionalidade semelhantes, entre padrões produtivos e razões reprodutivas” (COSTA, 2009a, p. 229). O autor enfatiza que as trajetórias tecnológicas no meio rural se referem ao padrão usual de atividades que resolvem, com base em um paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos que confrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social (COSTA, 2009a; 2009b).

preservação do bioma amazônico. A Trajetória Camponesa T3 agrupa o conjunto de camponeses que convergem para a pecuária de corte, sendo a mais extensiva no uso da terra, acumulando o maior estoque de áreas degradadas entre essas trajetórias (14,3%), contrastando com um percentual de 3,5% da trajetória T2. Quanto ao balanço de Dióxido de Carbono, a emissão é de 12,5%, ficando atrás somente da trajetória que converge para a pecuária de corte das grandes propriedades, isto é, a Trajetória Patronal T4<sup>66</sup> (COSTA, 2009a).

Ao observar o comportamento dessas trajetórias tecnológicas no meio rural, constatamos uma grande diversidade e comportamento altamente variável em relação ao meio natural e às formas produtivas, seja entre elas, seja de um Território para outro. Isso não permite afirmar que todos os pequenos e médios produtores são *guardiões da biodiversidade* e da *integridade das paisagens rurais*, o que também não significa que todos apresentam o mesmo comportamento depredatório. Esse fato exige a adoção de políticas públicas específicas não apenas para a Amazônia, como também para outras regiões, devendo, de acordo com Costa (2009a), promover a reconversão simultânea dos sistemas agrários mais impactantes social e ambientalmente.

Assim, o reconhecimento da diversidade dos produtores agrícolas na Amazônia e no Brasil – base para a construção de soluções pactuadas entre atores em diferentes Territórios, visando a incentivar *boas trajetórias*, e apoiar a reconversão das *trajetórias ruins* (SANTOS JUNIOR, 2010) – não é percebida na proposta da consultoria. Por consequência, também não está presente nas diretrizes da atual política de desenvolvimento territorial implementada por meio do Programa Territórios da Cidadania. Isso mais uma vez demonstra a superficialidade das sugestões para o enfrentamento de problemas estruturais.

Registramos um discurso que procura deslocar a atenção do presente propondo uma *trajetória para o futuro*, tentando contrair o tempo atual e alargar o que está por vir, e, com isso, conduzir todos, pelo confortável tempo linear, ao progresso<sup>67</sup>. Nas palavras do consultor, “trata-se de propor uma **trajetória para o futuro**, distinta da trajetória passada, de maneira a melhorar o **desempenho da**

---

<sup>66</sup> O autor estabelece um total de seis trajetórias tecnológicas, sendo três no sistema camponês, já descritas anteriormente, e três no sistema patronal, entre elas: a Trajetória T4, que converge para pecuária de Corte; a Trajetória T5, de culturas permanentes; e a Trajetória T6, de Silvicultura (COSTA, 2009).

<sup>67</sup> Malheiro (2009) explica que esse recurso é denominado de discurso proléptico.

**economia local, gerar maior crescimento, mais empregos e de melhor qualidade e contribuir ao bem estar da população**” (SACHS, 2009a, p. 9, grifos nossos). Esse discurso permeia grande parte das obras do consultor, nas quais se destacam passagens como “a oportunidade de pular etapas, na frente dos países industrializados” (SACHS, 2009h, p. 42). Isso demonstra que estamos todos seguindo o mesmo caminho, uns na frente e outros atrás. Para essa lógica, é importante construir a justificativa de que os esforços dedicados e a doação do trabalho voluntário são imprescindíveis para o desenvolvimento que beneficiará todos no futuro, instigando uma busca de um tempo melhor, considerando-o apenas sucessivo.

Nesse contexto, os agricultores familiares constituem os fundamentos para um projeto futuro, o que leva os defensores desse discurso a encará-los como “**arquitetos potenciais do futuro** e ampará-los com um conjunto de políticas públicas construídas a partir do princípio de **tratamento desigual aos desiguais**, ou seja, de ação informativa em favor dos mais fracos, sem poder e sem voz” (SACHS, 2003, p. 57, grifos do autor). É oportuno observar que a consultoria considera o poder como uma mercadoria, que, por sua vez, não está à disposição dessa população. Essa argumentação deixa de reconhecer o papel que esses indivíduos possuem nas complexas relações estabelecidas no meio rural, supervalorizando o poder centralizado no Estado.

Malheiro (2009) argumenta que tais formas de discurso são colocadas em circulação sem objeções, capazes de conferir uma certeza e uma verdade ao mobilizar a ideia de conquista de todos, fazendo da história uma eterna busca do progresso. Nesses termos, a construção de um futuro sonhado realiza-se por um modelo que se afirma sobre outras possíveis alternativas, no caso do nosso objeto de análise, ela se efetiva pela integração ao mercado, pela transferência de responsabilidades, pela geração de emprego e pela projeção sempre de uma realidade futura. É o pensar grande, pensar para frente, destacado pelo consultor.

A revista *The American Prospect* e três importantes *think tanks* progressistas estado-unidenses promoveram em fevereiro 2009 uma conferência cujo título já é um programa: “Pensar grande, pensar para frente” (“*Thinking big, thinking forward*”). Em outras palavras, propor uma saída da crise por cima, construindo uma economia capaz de proporcionar a todas as famílias de trabalhadores uma segurança básica: emprego com salário decente, proteção da saúde acessível, educação de qualidade e aposentadoria digna (SACHS,

2009c, p.9, grifos do autor).

Esse discurso de alargamento do tempo futuro também se fortalece no exercício das atividades dos servidores públicos e assessores com vinculação direta ao Programa Territórios da Cidadania. Benites (2004) explica que o trabalho burocrático das instituições públicas constitui-se um dispositivo de controle e que regula mais refinadamente a vida da população.

Essa formação discursiva envolve não apenas os setores vinculados ao Estado e ao âmbito de formulação das políticas públicas, ela abrange diversos segmentos da sociedade, de técnicos especialistas em consultorias ao governo, passando por jornalistas e até acadêmicos. Alguns exemplos podem confirmar nossa argumentação. Khair<sup>68</sup> (2010), em artigo intitulado “Olhando para frente”, afirma que havendo esforços presentes implicará na redução das desigualdades impostas pelo sistema capitalista, capaz de criar uma sociedade mais justa e equilibrada. Martins<sup>69</sup> (2010), na publicação “A oportunidade à nossa frente”, reforça o argumento de que há lugares que estão atrás ou à frente numa mesma lógica de desenvolvimento. Dowbor<sup>70</sup> (2010), em publicação intitulada “Os rumos do Brasil”, apesar de não contrair em demasiado o presente, defende o *pensar grande, pensar para frente* e acredita que “o País tem tudo para apontar caminhos [...] novos rumos [...] as alternativas não apresentam sonhos, apresentam resultados” (DOWBOR, 2010, p. 272). Esses discursos se voltam todos para o futuro, ampliando-o.

Para compreender melhor esse discurso, é necessário entender o significado de tomar o espaço pelo tempo. Massey e Keynes (2004) elucidam que quando se adota termos como avançado, atrasado, desenvolvido, em desenvolvimento, moderno, relacionando-os a diferentes partes do mundo, ocorre diferenciações espaciais imaginadas como sendo temporais. Assim, diferenças geográficas são compreendidas em termos de sequências históricas, isto é, passa a se considerar o espaço em termos temporais. Os autores explicam que nessa lógica não se considera as diferenças e singularidades do espaço, “eles simplesmente estão à frente ou atrás numa mesma estória: suas ‘diferenças’ consistem apenas no lugar

---

<sup>68</sup> Ocupou cargo público na prefeitura de São Paulo, foi assessor em diversas prefeituras no Brasil e até o ano de 2010 era consultor na área fiscal, tributária e orçamentária.

<sup>69</sup> Jornalista ligado à imprensa independente, integra o Conselho Internacional do Fórum Social Mundial.

<sup>70</sup> Doutor em Ciências Econômicas, professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e consultor em diversas agências das Nações Unidas.

que eles ocupam na fila da história” (MASSEY; KEYNES, 2004, p. 15).

O argumento dos autores é que um “verdadeiro reconhecimento ‘político’ da diferença deve entendê-la como algo mais do que um lugar numa sequência”, o que implica em um reconhecimento mais amplo das diferenças, considerando que “os ‘outros’ realmente existentes podem não estar apenas nos seguindo, mas ter suas próprias histórias para contar” (MASSEY; KEYNES, 2004, p. 15). Dessa maneira, seria concedido ao outro, ao diferente, pelo menos uma possibilidade de trajetórias relativamente autônomas. Em outros termos, isto poderia permitir a coexistência de uma multiplicidade de histórias.

Nesse sentido, a recusa em temporalizar os espaços e a valorização das espacialidades é uma fonte de produção de *novas* trajetórias, com potencial em proporcionar novas relações e diferentes narrativas, podendo contribuir para o surgimento de novos espaços, identidades, relações e diferenças. Ademais, se tomarmos apenas um discurso, um único futuro em direção ao qual estamos caminhando, podemos estar suprimindo as genuínas e potenciais multiplicidades espaciais (MASSEY; KEYNES, 2004). O entendimento da realidade como história linear, organiza o espaço em uma sequência temporal, estimulando os Territórios considerados menos desenvolvidos, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, a correr atrás daqueles que possuem um padrão elevado de desenvolvimento, pois não se consegue reconhecer suas próprias diferenças, gerando, assim, uma cruel ilusão que colabora para o estabelecimento das formas de controle por meio da moderna governamentalidade biopolítica.

#### **4. PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DO NORDESTE PARAENSE: POLÍTICA PÚBLICA E PRÁTICA DISCURSIVA NA AMAZÔNIA**

No presente capítulo realizamos uma aproximação empírica acerca da problemática da pesquisa a fim de discutir os efeitos das ações do Programa Território da Cidadania do Nordeste Paraense. Para isso, realizamos entrevistas semiestruturadas, observação direta e sistemática em campo, análise documental, levantamento bibliográfico e coleta de informações em órgãos oficiais. A entrevista semiestruturada foi realizada com cinquenta e oito atores sociais envolvidos com a política pública em referência, o que nos possibilitou analisar as práticas discursivas e estratégias implementadas no Território. Além destas, foram realizados vinte e oito contatos com os presidentes de associação dos projetos de assentamento do INCRA, para verificar o potencial de difusão do programa entre esses agentes. A observação direta ocorreu durante a realização da II Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CEDRSS), da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Nordeste Paraense e durante reuniões do Colegiado Territorial. Destaca-se também como material documental o uso das atas das reuniões do Conselho Territorial do Nordeste Paraense e também do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

A análise dos discursos foi realizada a partir da identificação de expressões-chave e ideias centrais obtidas nas entrevistas, como também identificados nos documentos analisados. Por meio da construção das formações discursivas, evidenciaram-se questões cruciais no Território do Nordeste Paraense, como a descentralização das políticas públicas no meio rural, o papel do discurso na construção do desenvolvimento territorial, a produção de conhecimento e a relação saber-poder, bem como o papel da participação social e das relações de poder como legitimadoras dos dispositivos estatais de governamentalidade biopolítica.

##### **4.1 Adentrando ao Território da Cidadania do Nordeste Paraense**

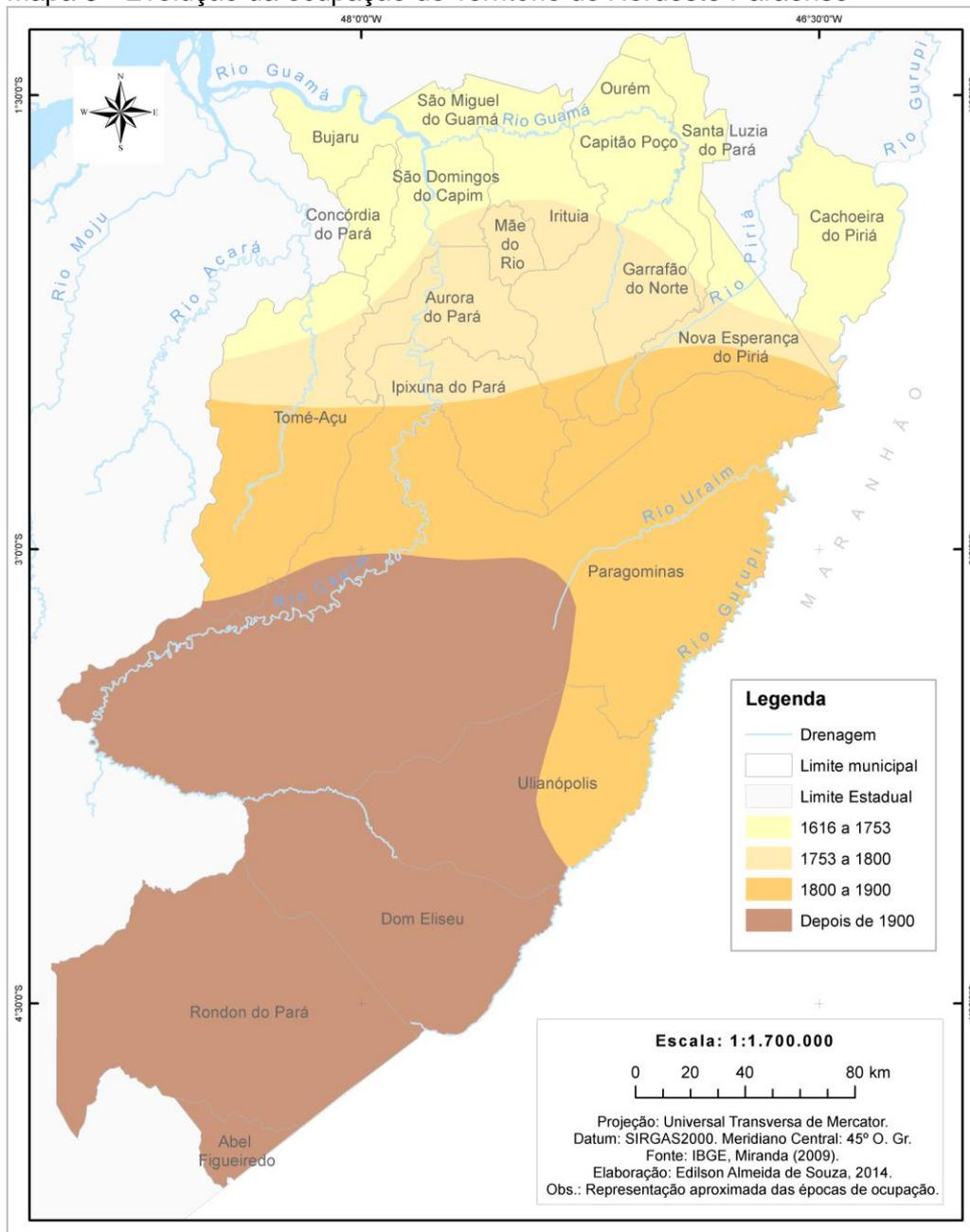
O Território da Cidadania do Nordeste Paraense apresenta grande heterogeneidade e complexidade socioeconômica e cultural. Tais características se acentuaram com as dinâmicas de ocupação recente dessa porção da Amazônia, especialmente a partir dos anos 50 e 60 do século passado, com a abertura da BR-

010 (Belém-Brasília) (HÉBETTE; MARIN, 1979), e com os incentivos ao processo migratório por parte do governo federal, aliados à implementação dos grandes projetos econômicos, como empresas madeireiras, agropecuárias e do extrativismo mineral.

A ocupação recente desse Território foi marcada pelo grande desconhecimento da diversidade dos ecossistemas, dos povos e das culturas existentes por parte dos novos atores sociais. Tal processo ocorreu, notadamente, consubstanciado na grande empresa, no latifúndio, em ações violentas e no desmatamento acelerado e associado à falta de planejamento condizente com o contexto da região (MONTEIRO, 2009). Monteiro (2009) destaca que desses fatores resultou uma tripla expropriação de grande parte da população que habita a região, no que se refere ao “direito e ao acesso à terra e aos recursos naturais; à cidadania; ao conhecimento e à informação” (MONTEIRO, 2009, p.19).

Para melhor entendimento dessa heterogeneidade do Território do Nordeste Paraense, faz-se necessário resgatar brevemente o contexto de formação territorial do Estado, particularmente a área entre os Rios Gurupi, Capim, Acará, Moju e Guamá. A porção setentrional que envolve hoje os Municípios de Bujaru, São Miguel do Guamá, Ourém, Irituia, Santa Luzia do Pará, Cachoeira do Piriá correspondem à primeira fase de ocupação portuguesa de 1616 a 1753. A segunda época de ocupação, data do período que vai de 1753 a 1800, reconhecido como período pombalino, marcado pela intervenção territorial, por meio da fundação de vilas, em Municípios chamados hoje de Aurora do Pará, Mãe do Rio e Garrafão do Norte. O terceiro momento de avanço, de 1800 a 1900, atingiu parte dos atuais Municípios de Tomé-Açú, Ipixuna e Paragominas. Por fim, a fase mais recente de ocupação, período posterior a 1900, abarca os Municípios integrantes hoje da porção sul, como Ulianópolis, Dom Eliseu e Rondon (MIRANDA, 2009) (ver mapa 8). Importante destacar que esta região foi marcada pela presença das sesmarias, que possibilitou a formação de latifúndios e, ao mesmo tempo, limitou o acesso à terra por parte da população pobre; fato este que ainda caracteriza a estrutura fundiária atual do Território.

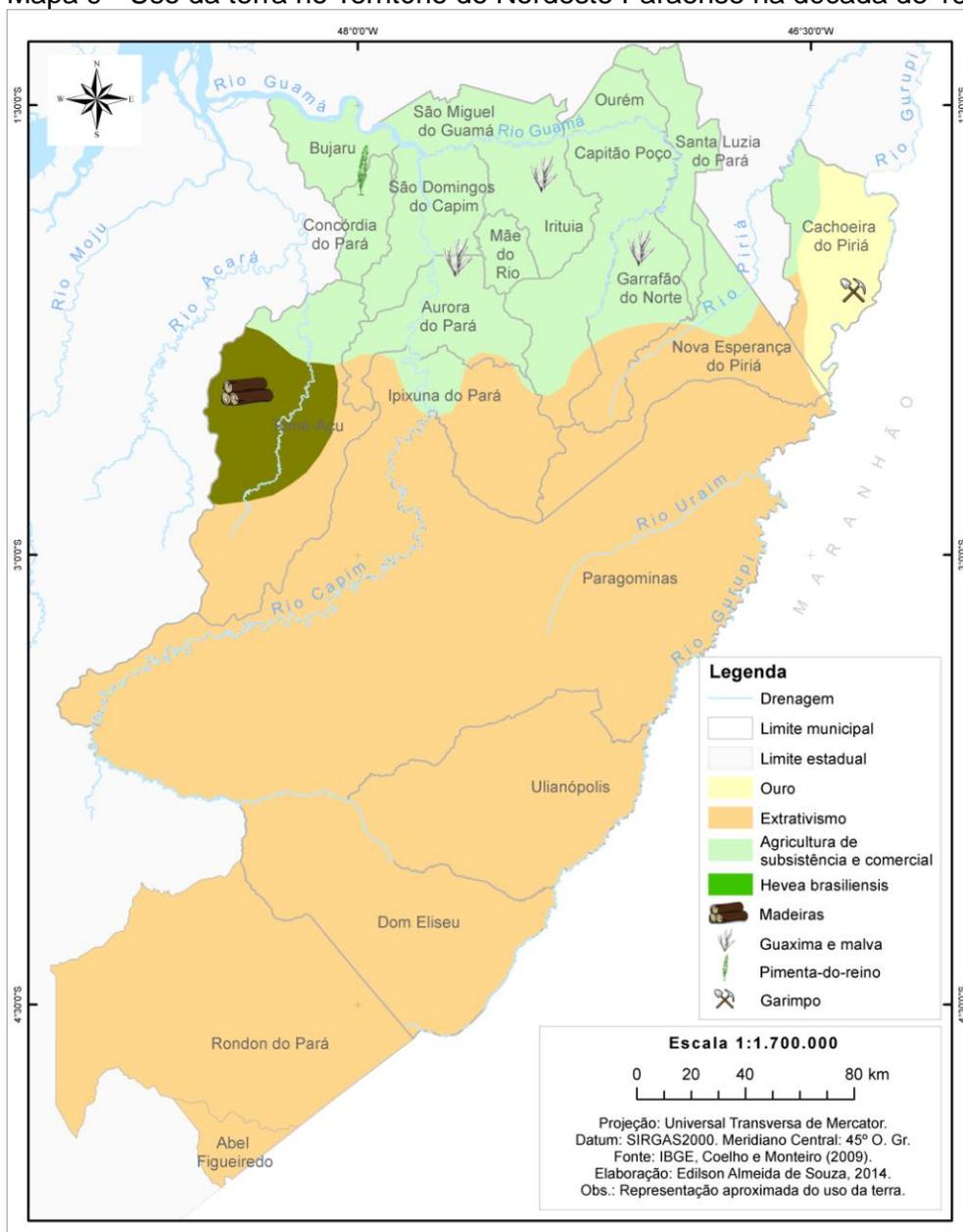
Mapa 8 - Evolução da ocupação do Território do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, Miranda (2009).

Esse processo de evolução da ocupação territorial, associado aos eventos do século XX, imprimiram especificidades na formação socioeconômica e política da região, implicando em produções espaciais particulares. Coelho e Monteiro (2009) demonstram que uma dessas consequências foi, na década de 1950, o predomínio da agricultura de subsistência e comercial no norte do Território em estudo, revelando ser o espaço onde a ocupação se concentrava, enquanto na parte sul dominava a floresta, o extrativismo e a exploração de peles de animais silvestres, conforme se observa no mapa 9.

Mapa 9 - Uso da terra no Território do Nordeste Paraense na década de 1950



Fonte: IBGE, Coelho e Monteiro (2009).

Conforme os autores expõem, a ocupação das terras firmes entre os vales do rio Gurupi e do Acará se efetivou, nas primeiras décadas do século XX, em princípio, pela produção de gêneros alimentícios pelos colonos japoneses, destacando-se a produção de pimenta-do-reino e do cacau e, secundariamente, a exploração da borracha, castanha-do-pará e peles por parte da população indígena e cabocla. Todavia, é com a implantação da rodovia Belém-Brasília, na década de 1960, que ocorreram transformações profundas. O avanço da pecuária extensiva e a exploração madeireira atraíram grandes massas populacionais, produzindo a mistura da migração nipônica, nordestina e a do Centro-Sul do País.

A colonização japonesa ocorreu, inicialmente, no Município de Tomé-Açú, decorrente do interesse do governo do Pará e do Japão, tendo os colonos o acompanhamento da embaixada japonesa; posteriormente, os nipônicos se inserem no Município de Aurora do Pará (MARINHO; CANO, 2009). Os nordestinos, particularmente os maranhenses, estão presentes em grande parte dos municípios do Nordeste Paraense, como a maior parte da população não natural do Estado do Pará. Os mineiros, capixabas e goianos caracterizam os grupos migratórios que se dirigiram aos Municípios de Paragominas, Ulianópolis e Tomé-Açu, com a implantação das rodovias (ROCHA; LOPES, 2009). Num processo mais recente de migração, influenciado pela nova atividade agrícola que se instalou na região de Paragominas, como a soja, reforça-se a migração de maranhenses, e de um novo grupo, os sulistas, acompanhados de mato-grossenses (SOUZA, E., 2006, 2007).

Nesse sentido, a configuração espacial do Território parece refletir os processos mais antigos de ocupação. A porção que compreende o baixo vale do rio Guamá e do rio Capim, por se constituir uma ocupação humana mais antiga, que envolve o período do pré-contato, do contato e do pós-contato com civilizações de outros continentes (BARBOSA; MARIN, 2010), sofreu profundas transformações com a ocupação pelas rodovias. Esses processos impactaram as relações sociais e ambientais, especialmente no tocante às estruturas agrícolas e extrativistas modernas, conflitantes com as formas tradicionais de produzir e ao modo de vida presente neste meio rural. Soma-se aos fatores de alteração a criação oficial de assentamentos rurais, que vem conduzindo uma exploração mais intensa dos recursos naturais e alterando as formas produtivas.

A presença de grandes empreendimentos agropecuários (a partir da década de 1970), minerais (a partir da década de 1990) e de políticas de assentamento (com destaque para os assentamentos realizados nas décadas de 1970 e 2000), por órgãos oficiais como o INCRA, vem trazendo consequências significativas para esta área, inclusive, com mudanças expressivas na paisagem que margeia o rio Capim. A mata ciliar, as várzeas, os igapós e a terra firme dão lugar aos projetos de colonização nos municípios de Aurora do Pará, Concórdia do Pará e São Domingos do Capim, e para os pastos destinados à pecuária (BARBOSA; MARIN, 2010, p. 39).

É mister esclarecer que a criação dos projetos de assentamentos rurais é resultado da luta pela terra que se intensifica com avanço da frente pecuarista e com a exploração madeireira. No intuito de conter os conflitos, o Estado cria projetos de

colonização como válvula de escape das tensões sociais; fato que não implica em mudanças estruturais. Tais intervenções, como assinalam Marinho e Cano (2009), têm apresentado pouco sucesso, especialmente quando se observa a continuidade de estruturas agrárias altamente concentradas e a problemática da não manutenção dos colonos à terra.

Os autores asseveram que os conflitos no campo que ganharam destaque a partir da década de 1970, originaram, particularmente, “transferência de terras já ocupadas por trabalhadores rurais para fazendeiros e madeireiros. Os conflitos decorrem do fato de esses trabalhadores se recusarem a abandonar as terras onde já trabalhavam, muitas vezes, há décadas” (MARINHO; CANO, 2009, p. 297). Vale ressaltar que tais conflitos têm adquirido feições violentas e, não raro, com aparato policial apoiando latifundiários. Os mapas 10, 11, 12, 13, produzidos por Girardi (2008), revelam que a violência no campo contra camponeses e trabalhadores rurais está bastante concentrada no Território em análise.

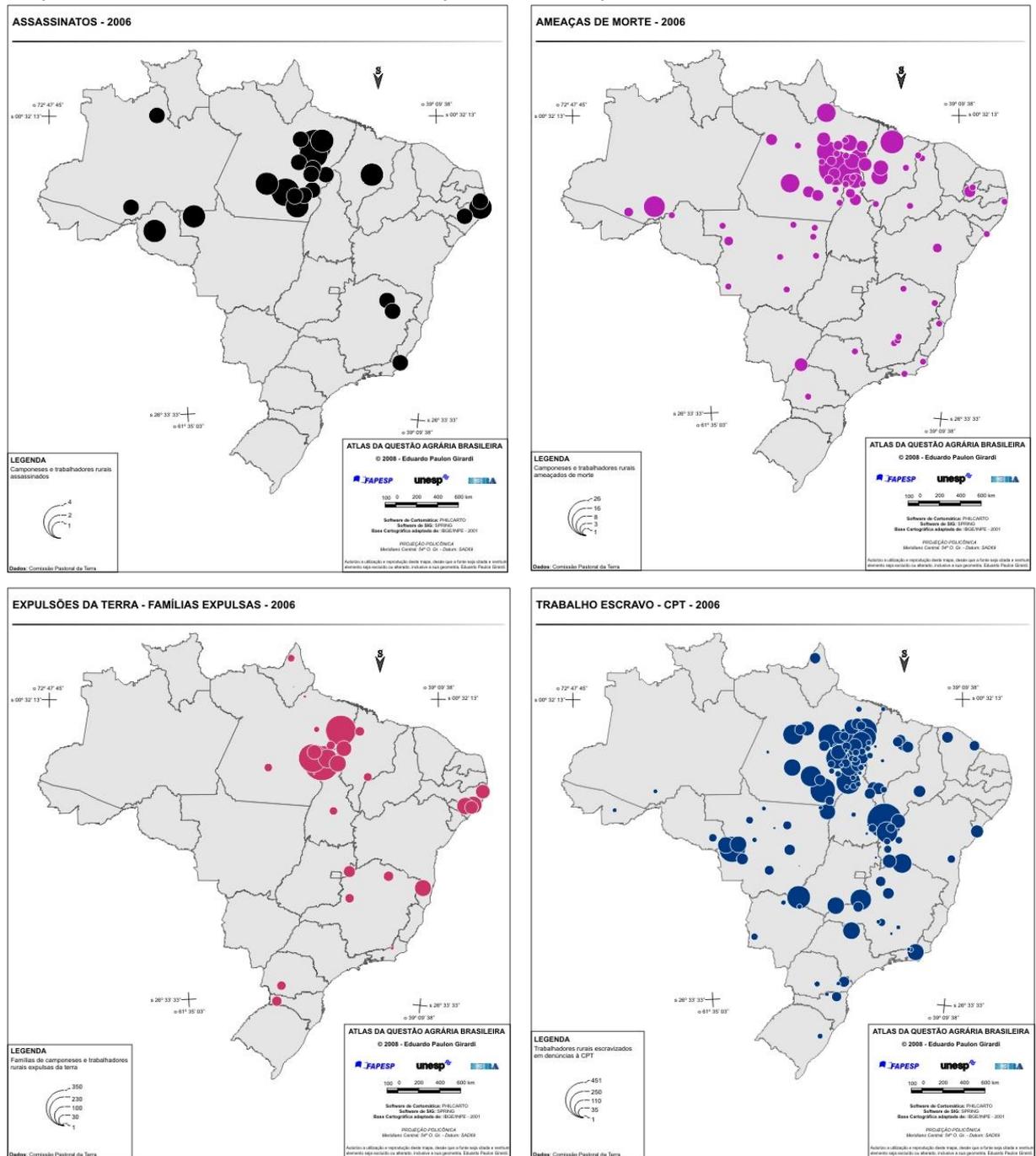
Os conflitos pela terra e pelo reconhecimento territorial também são frequentes em relação às diversas populações indígenas que ocupam a área de estudo, destacando-se a Terra Indígena (T.I.) Alto Rio Guamá, por agrupar o maior contingente de índios e pelo enfrentamento histórico dos problemas de invasão de suas terras e expropriação de suas riquezas. A referida T.I. encontra-se localizada nos municípios de Paragominas, Nova Esperança do Piriá, Garrafão do Norte e Santa Luzia do Pará.

Os conflitos sofridos pelos índios da T.I. Alto Rio Guamá é considerado como o maior litígio fundiário do Estado do Pará (HENRIQUE, 2009). A rica biodiversidade, a grande quantidade de madeiras nobres, os solos agricultáveis, tudo isso tem atraído a atenção de madeireiros, fazendeiros, caçadores, posseiros, empresas e até mesmo autoridades políticas e alto escalão da FUNAI<sup>71</sup>. Conforme relato em entrevista do indígena Tembé 1, da citada T.I., a ocupação das terras indígenas por brancos e a extração de madeira permanece entre os principais problemas enfrentados por eles: “todo verão querendo ou não, os madeireiros entram e tiram madeira [...] enquanto não houver uma ação de contenção disso, é uma questão da Polícia Federal e do IBAMA entrar lá e segurar mesmo”. Tais problemas também foram reafirmados pelo indígena Tembé 2, durante entrevista.

---

<sup>71</sup> Para mais detalhes acerca da problemática envolvendo representantes da FUNAI, como também demais informações sobre a T.I. Alto Rio Guamá ver Henrique (2009).

Mapas 10,11, 12, 13 - Violência no campo contra camponeses e trabalhadores rurais



Fonte: Girardi (2008).

A extração ilegal de madeira da T.I. é também acompanhada de outros crimes, como o plantio de maconha por invasores (HENRIQUE, 2009). Isso afeta gravemente os municípios do entorno e coloca a região na rota do narcotráfico. O secretário de agricultura do Município de Nova Esperança do Piriá, acerca do assunto, faz o seguinte relato: “hoje temos um problema diferente que é a droga, nosso Município é um grande produtor de droga e consumidor droga”. De acordo com o secretário, esse fato contribui para elevar a violência na região, que nem

sempre entra para o registro policial, devido ao descrédito da população em relação ao Estado e ao medo de represálias.

A população indígena do Nordeste Paraense sofre ainda com o problema da não demarcação legal de suas terras, o que significa o não reconhecimento de sua territorialidade (HENRIQUE, 2009). Este é outro fator que também contribui para o aumento de conflito, como no recente confronto entre índios da etnia Tembé e camponeses, ocorrido na TI Alto Rio Guamá, no dia 01 de dezembro de 2014, deixando cinco pessoas feridas, alvejadas por arma de fogo.

A não demarcação de terras é algo que afeta, igualmente, diversas comunidades quilombolas presentes no Território. As comunidades negras rurais vêm sofrendo com os problemas gerados pelas transformações socioeconômicas e ecológicas oriundas do processo de formação histórica da região, conforme relatado anteriormente. Marin (2009) sublinha que as ameaças aos quilombolas, as pressões sobre as terras ocupadas por seus antepassados e as perdas territoriais têm-se ampliado na região. Além de todo processo histórico de opressão, de invisibilização pela ordem econômica e política, no momento atual, esse pressionamento continua a fazer-se de maneira forte e complexa.

Na fase contemporânea, os mecanismos de mercado de terras pressionam os territórios quilombolas e os convertem em espaços para a expansão da pecuária, exploração mineral, agronegócio, redes de infra-estrutura (estradas, hidrelétricas, minerodutos, linhas de transmissão) e a própria expansão urbana. Assim sendo, na atualidade, a reivindicação pela regularização e titulação dos quilombolas apóia-se: primeiro, nas suas formas de ocupação e modos de existência como povos tradicionais, baseado no regime de usufruto comum, no pertencimento social, portanto, dimensões não restritas ao tradicional, da ancianidade; segundo, nas suas demandas apoiadas na legislação vigente, em critérios de sustentabilidade social e ecológica; terceiro, nos seus processos identitários e de mobilização política em relação a direitos étnicos e territoriais (MARIN, 2009, p. 289).

Nesse sentido, tem havido um processo de expropriação, uma negação do território, o que está estreitamente vinculada à negação da identidade (ARRUTI, 2010) desses grupos sociais. Isto se refere tanto ao avanço de suas fronteiras, quanto à letargia do Estado no reconhecimento e titulação de suas terras. Conforme elucidada Marin (2009), o território para o quilombola é tido como uma memória anterior, das lutas e enfrentamentos e, igualmente, a construção da territorialidade

em que estabelece suas relações sociais e experiências simbólicas. Assim, a negação do território constitui a negação de uma população, processo que se faz por meio de práticas e agenciamentos discursivos.

Ao estudar as relações de partilha dos recursos naturais, por meio do uso comum dos bens naturais nas comunidades do baixo rio Capim, Barbosa e Marin (2010) constatam que não é apenas a exploração interna dos territórios comunitários que tem provocado a escassez dos recursos, mas um contexto regional amplo que envolve, conforme citado anteriormente, grandes empreendimentos agropecuários, políticas de assentamento e extração mineral. Nesse caso, um dos impactos recentes ocasionados pelos grandes projetos de mineração sobre as comunidades tradicionais tem sido a poluição das águas do rio Capim:

Uma das causas apontadas pelas famílias, ao considerarem a água do Capim “envenenada”, é atribuída ao início da extração do caulim, minério extraído no alto. Para a comunidade, foi após a exploração mineral na região que a água do rio Capim tornou-se imprópria para o consumo, como também, para a reprodução da fauna aquática (BARBOSA; MARIN, 2010, p. 41).

O comprometimento da qualidade dos recursos hídricos tem alterado significativamente a dieta alimentar das comunidades tradicionais que dependiam do rio como fonte de sobrevivência. Essa problemática tem feito com que o extrativismo animal deixe de ocupar lugar relevante na subsistência desses grupos. Ademais, altera o conteúdo cultural e a relação com o ambiente local, “pois o território ou seus recursos naturais não mais respondem às necessidades emergenciais da comunidade” (BARBOSA; MARIN, 2010, p. 43).

É importante mencionar que os projetos de mineração implementados no Território do Nordeste Paraense<sup>72</sup> (ver mapa 14) têm gerado graves problemáticas, a exemplo da instalação do mineroduto pela empresa Vale para transportar bauxita, desde a mina localizada em Paragominas até a cidade de Barcarena, com 244 quilômetros de extensão (MONTEIRO; RAMOS, 2009). Sua instalação afetou gravemente comunidades tradicionais, como foi o caso da comunidade quilombola

---

<sup>72</sup> Existem três grandes projetos de mineração no referido território: a mineração da bauxita que ocorre no Município de Paragominas pela empresa Vale, e a produção de caulim controlado pela empresa Imerys, que opera por meio das empresas Pará Pigmentos S.A. e a Rio Capim Caulim, ambas possuem suas minas situadas no Município de Ipixuna do Pará, com plantas e portos em Barcarena. Os três empreendimentos realizam o transporte dos minérios por meio de minerodutos (MONTEIRO; RAMOS, 2009; IMERYS, 2014).

Jambuaçu, no município de Moju. Conforme retrata Marin (2010):

trata-se de intervenções que provocam uma série de transformações irreversíveis nas condições de uso e disponibilidade de recursos pelos quilombolas que experimentam a perda de terras cultivadas e aráveis, a destruição de recursos florestais (inúmeras castanheiras, entre as espécies mais valorizadas) e a poluição de recursos hídricos (MARIN, 2010, p. 50).

Além da questão da mineração, os quilombolas do Território do Nordeste Paraense têm uma nova preocupação: a pressão exercida sobre suas terras em função da expansão dos plantios de dendê, especialmente a partir da criação da Biovale (MARIN, 2010). De acordo com a autora, com o interesse de expandir a produção dessa cultura para as áreas da agricultura familiar, têm sido adquiridas, também, pela empresa as pequenas propriedades, adotando estratégias em que os “lotes desmatados são comprados por preço menor e os lotes com reserva recebem maior cotação na condição do seu vendedor entregá-lo limpo significa derrubado o capoeirão. Concretamente aumenta a ameaça do dendê sobre o território” (MARIN, 2010, p. 60).

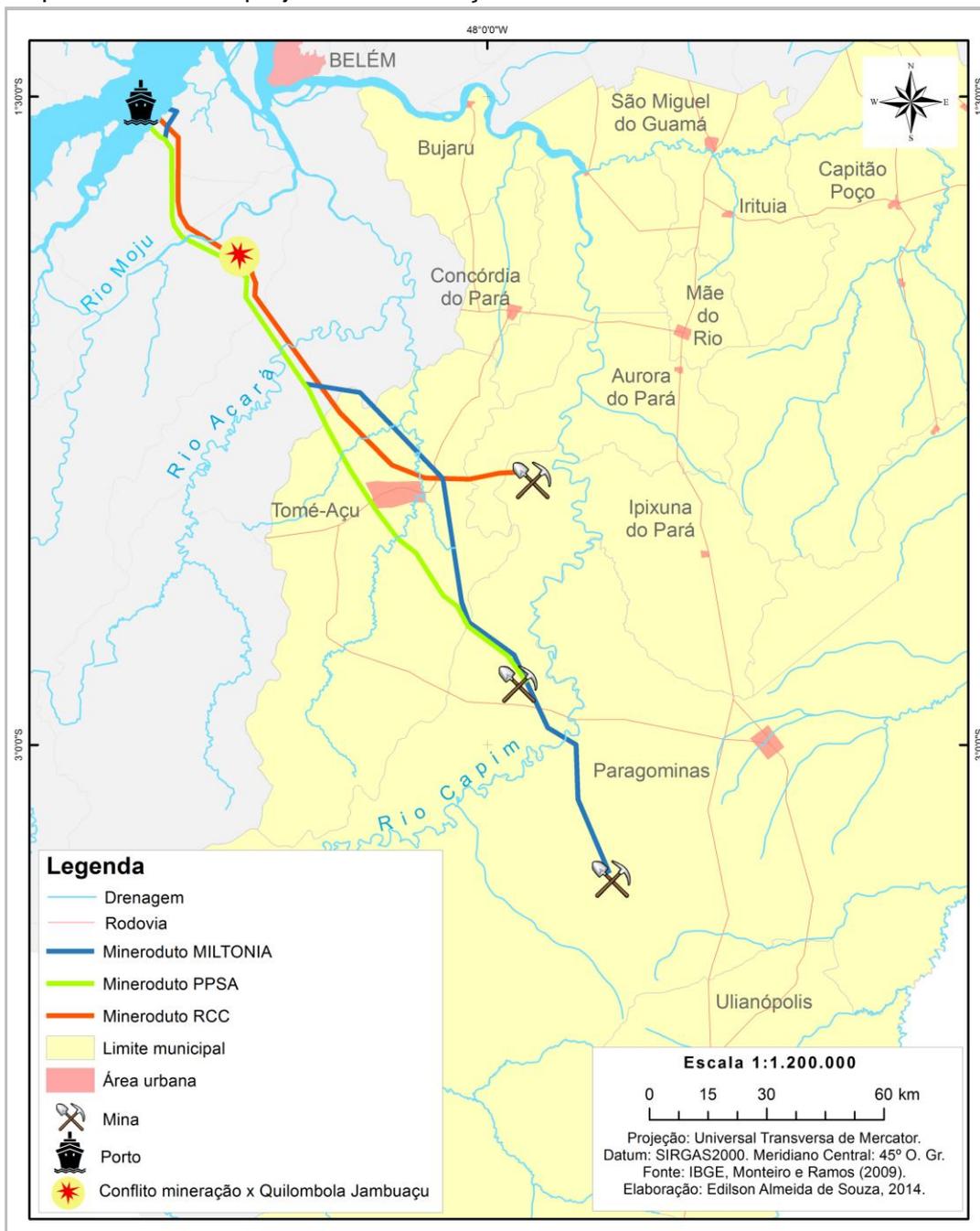
Nahum e Malcher (2012), ao examinarem a dinâmica territorial impulsionada pela cultura do dendê na microrregião de Tomé-Açu<sup>73</sup>, argumentam que os empreendedores da dendeicultura, pautados no discurso de responsabilidade socioambiental<sup>74</sup>, geração de emprego, renda e inclusão social, têm buscado terras, mão de obra e unidades produtivas familiares para desenvolver o cultivo dessa oleaginosa.

---

<sup>73</sup> Antes do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) o Grupo Agropalma, atuante no segmento agroindustrial desde 1982, praticamente monopolizava o agronegócio do dendê na microrregião de Tomé-Açu. Com a implementação do referido programa em dezembro de 2004 e do Programa de Produção Sustentável de Palma de Óleo em 2010 outros grupos investem na cultura do dendê para o agrocombustível. Nesse sentido, adotando um discurso consensual, capaz de formar redes de solidariedade orgânica e organizacional entre agronegócio de energia e trabalhadores rurais, a cultura do dendê é também desenvolvida por empresas como a Biovale, a Petrobrás Biocombustível, a GALP Energia, a ADM (Archer Daniels Midland Company), a Guanfeng Group, dentre outras (NHAUM; MALCHER, 2012; NHAUM; SANTOS, 2013).

<sup>74</sup> Em verdade, as parcerias com os agricultores familiares tratam-se de cumprimento de exigências legais para a obtenção dos incentivos fiscais do Selo Combustível Social. As empresas firmam acordos de integração com assentados e colonos, oferecendo suporte técnico e contratos de compra da produção (NHAUM; MALCHER, 2012).

Mapa 14 - Grandes projetos de mineração no Território do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, Monteiro e Ramos (2014).

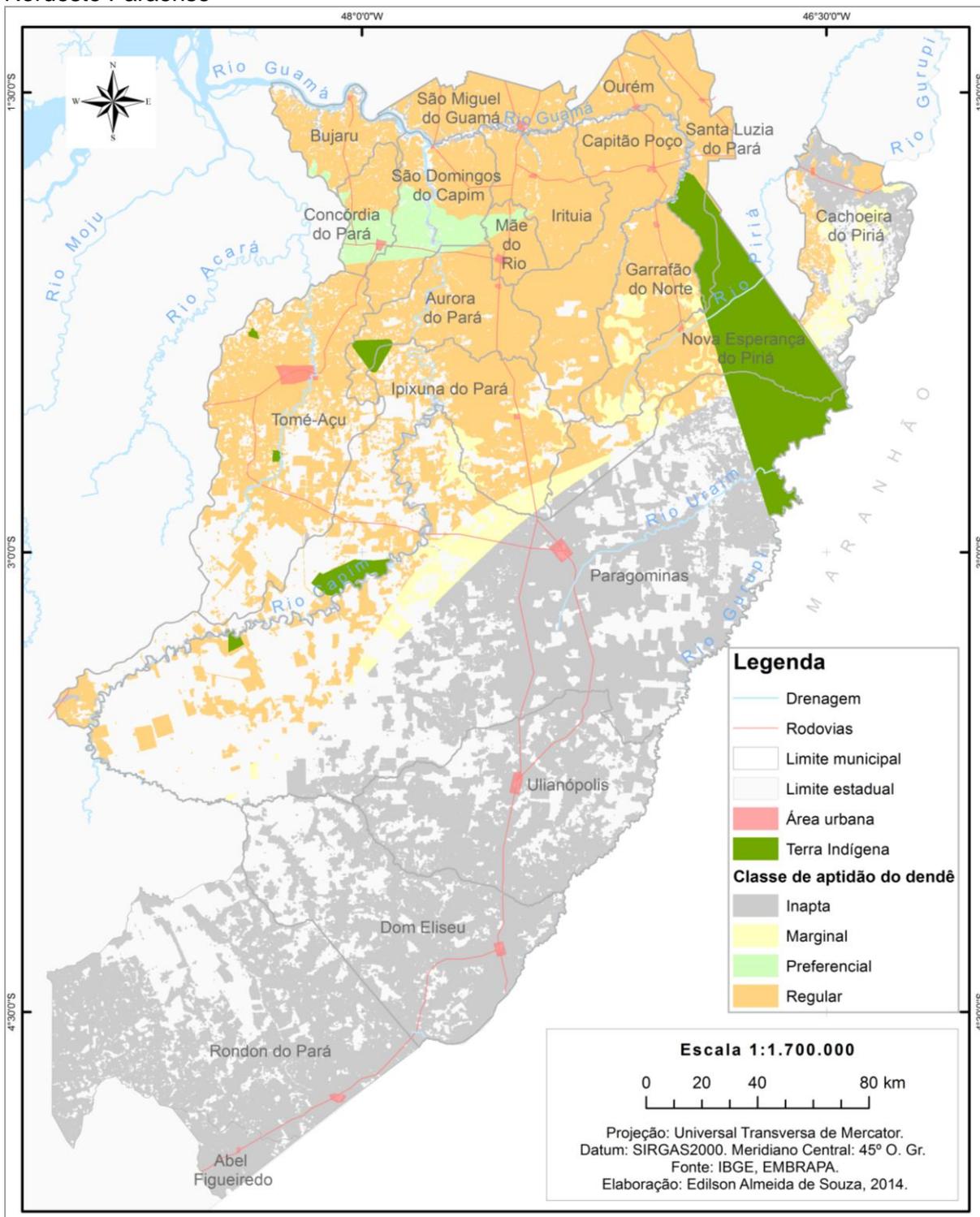
Para os autores, inaugura-se um novo período de expansão do cultivo do dendê na Amazônia, cujas condições políticas, científicas, tecnológicas e territoriais, foram construídas desde a segunda metade do século XX. Recentemente, novas frentes de expansão foram identificadas em Municípios como São Domingos do Capim, Irituia, Mãe do Rio, Aurora do Pará e São Miguel do Guamá e, até mesmo, em Garrafão do Norte e Ourém, conforme foi possível detectar em trabalho de campo. O mapa 15 a seguir mostra o zoneamento agroecológico do dendê nas

áreas desmatadas do Território do Nordeste Paraense, realizado pela Embrapa, com o propósito de indicar os locais mais adequados para implantação da cultura. É importante registrar que os movimentos sociais, cada um a sua maneira, apresentam posicionamentos favoráveis a esse avanço da dendeicultura (NAHUM; MALCHER, 2012).

A expansão dessa prática agrícola encontra um meio rural composto por grande diversidade de comunidades tradicionais que usam os recursos naturais, especialmente, a terra, como núcleo estruturante do seu modo de vida e principal meio de produção. Essa diversidade é observada na tabela 1, produzida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em que destaca a presença de mil trezentos oitenta e seis pescadores, vinte e seis comunidades remanescentes de quilombolas, dezesseis mil duzentos e quatro famílias assentadas e oito terras indígenas. É correto afirmar que esses números não revelam toda a complexidade do Território, pois existem muitas comunidades ainda não reconhecidas oficialmente, todavia, é importante para demonstrar a dinâmica desse espaço. Por meio das informações da tabela 1 também é possível observar a vulnerabilidade socioeconômica do Território, em função da quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família e da população em situação de extrema pobreza.

É nesse ambiente e apoiado em relações de solidariedade, proximidade partidária ou identidade política, que os agentes fundiários, representantes de grandes empresas, assediam os pequenos produtores. As dificuldades de se manterem na terra e a falta de título da mesma leva às constantes investidas de tais agentes, responsáveis pela compra de grandes lavas de terras, que hoje estão concentradas pelas empresas do dendê. Todavia, para os empreendedores desse segmento o mais vantajoso e rentável é fazer com que as pequenas unidades familiares rurais juntem-se à cadeia produtiva do dendê, pois é possível usar a terra sem comprá-la ou arrendá-la, utilizar a força de trabalho e as diversas relações sociais de produção sem se comprometer juridicamente, isto é, faz-se uso da terra do produtor familiar como recurso para o agronegócio (NAHUM; MALCHER, 2012).

Mapa 15 - Zoneamento agroecológico do dendê nas áreas desmatadas do Território do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, EMBRAPA.

Tabela 1 – Diversidade socioeconômica dos municípios que compõem o Território da Cidadania do Nordeste Paraense em 2014

| Município               | Área (km²) | População | População Urbana | População Rural | Pescadores | Estabelecimentos da Agricultura Familiar | Famílias Assentadas | Extrema Pobreza | Bolsa Família | Quilombolas | Terras Indígenas |
|-------------------------|------------|-----------|------------------|-----------------|------------|--|---------------------|-----------------|---------------|-------------|------------------|
| Abel Figueiredo         | 616,90     | 6.780     | 6.034 (89,00%)   | 746 (11,00%)    | 5          | 126                                      | 0                   | 853             | 1.528         |             |                  |
| Aurora do Pará          | 1.824,00   | 26.546    | 8.168 (30,77%)   | 18.378 (69,23%) | 3          | 857                                      | 837                 | 8.978           | 7.260         |             | 1                |
| Bujaru                  | 999,00     | 25.695    | 8.099 (31,52%)   | 17.596 (68,48%) | 1.136      | 2.343                                    | 24                  | 8.652           | 7.360         | 1           |                  |
| Cachoeira do Piriá      | 2.410,80   | 26.484    | 5.532 (20,89%)   | 20.952 (79,11%) | 72         | 1.256                                    | 3.885               | 11.924          | 6.076         | 2           |                  |
| Capitão Poço            | 2.727,00   | 51.893    | 21.441 (41,32%)  | 30.452 (58,68%) | 5          | 2.102                                    | 2.747               | 16.355          | 18.118        | 1           |                  |
| Concórdia do Pará       | 710,70     | 28.216    | 15.088 (53,47%)  | 13.128 (46,53%) |            | 784                                      | 329                 | 6.691           | 8.053         | 9           |                  |
| Dom Eliseu              | 5.297,40   | 51.319    | 32.516 (63,36%)  | 18.803 (36,64%) | 1          | 540                                      | 220                 | 7.058           | 8.676         |             |                  |
| Garrafão do Norte       | 1.799,20   | 25.034    | 8.607 (34,38%)   | 16.427 (65,62%) | 2          | 1.570                                    | 0                   | 9.167           | 8.451         |             | 1                |
| Ipixuna do Pará         | 5.285,20   | 51.309    | 12.227 (23,83%)  | 39.082 (76,17%) | 48         | 1.445                                    | 1.314               | 14.783          | 9.008         |             | 1                |
| Irituia                 | 1.384,20   | 31.364    | 6.524 (20,80%)   | 24.840 (79,20%) | 5          | 1.478                                    | 89                  | 10.059          | 7.937         | 10          |                  |
| Mãe do Rio              | 471,10     | 27.904    | 23.052 (82,61%)  | 4.852 (17,39%)  | 2          | 539                                      | 0                   | 5.244           | 7.860         |             |                  |
| Nova Esperança do Piriá | 2.889,70   | 20.158    | 7.964 (39,51%)   | 12.194 (60,49%) | 5          | 1.490                                    | 1.788               | 8.770           | 6.884         |             | 1                |
| Ourém                   | 602,50     | 16.311    | 7.438 (45,60%)   | 8.873 (54,40%)  | 39         | 1.147                                    | 0                   | 4.518           | 5.196         |             |                  |
| Paragominas             | 19.395,60  | 97.819    | 76.511           | 21.308          | 47         | 144                                      | 2.210               | 11.138          | 18.944        |             | 2                |

|                       |                  |                |                             |                             |              |               |               |                |                |           |          |
|-----------------------|------------------|----------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|---------------|---------------|----------------|----------------|-----------|----------|
|                       |                  |                | (78,22%)                    | (21,78%)                    |              |               |               |                |                |           |          |
| Rondon do Pará        | 8.277,30         | 46.964         | 34.696<br>(73,88%)          | 12.268<br>(26,12%)          |              | 1.049         | 886           | 7.906          | 9.896          |           | 1        |
| Santa Luzia do Pará   | 1.278,30         | 19.424         | 8.693<br>(44,75%)           | 10.731<br>(55,25%)          | 3            | 671           | 47            | 6.366          | 6.551          | 3         | 1        |
| São Domingos do Capim | 1.691,90         | 29.846         | 6.589<br>(22,08%)           | 23.257<br>(77,92%)          |              | 2.497         | 671           | 12.757         | 9.522          |           |          |
| São Miguel do Guamá   | 1.094,80         | 51.567         | 31.884<br>(61,83%)          | 19.683<br>(38,17%)          | 6            | 1.359         | 0             | 9.194          | 12.657         |           |          |
| Tomé-Açu              | 5.179,20         | 56.518         | 31.563<br>(55,85%)          | 24.955<br>(44,15%)          | 1            | 1.673         | 233           | 9.630          | 15.391         |           | 4        |
| Ulianópolis           | 5.103,60         | 43.341         | 28.525<br>(65,82%)          | 14.816<br>(34,18%)          | 6            | 472           | 924           | 5.771          | 6.086          |           |          |
| <b>Total</b>          | <b>69.038,40</b> | <b>734.492</b> | <b>381.151<br/>(51,89%)</b> | <b>353.341<br/>(48,11%)</b> | <b>1.386</b> | <b>23.542</b> | <b>16.204</b> | <b>175.814</b> | <b>181.454</b> | <b>26</b> | <b>8</b> |

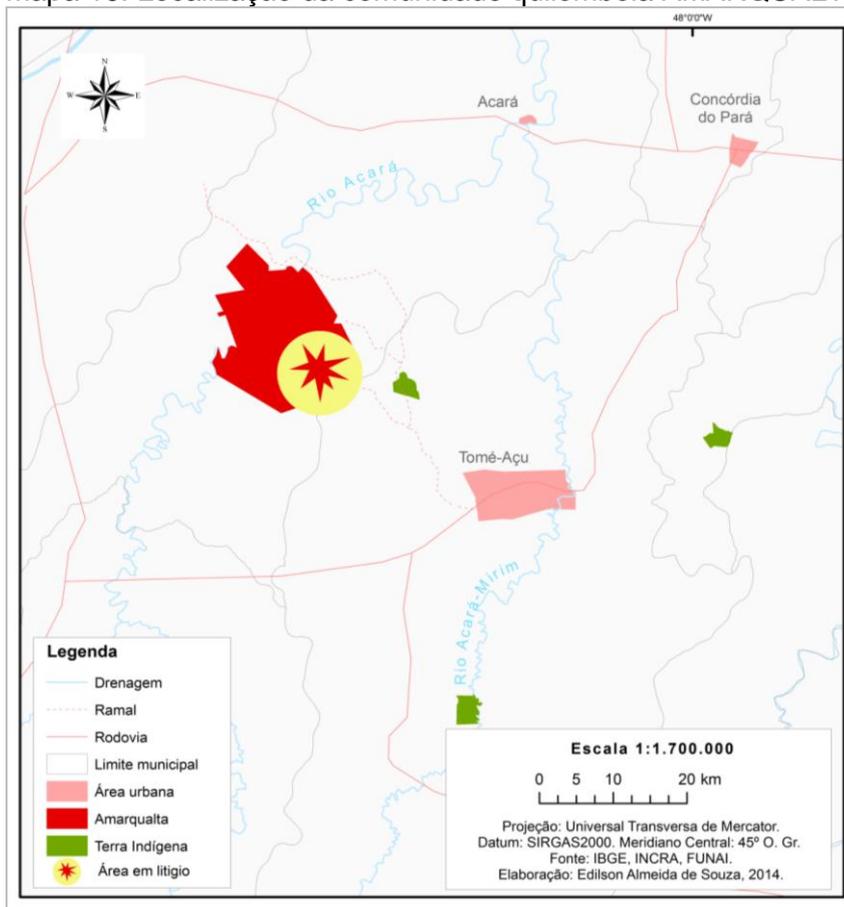
Elaboração: SDT, com adaptações do autor.  
 Fonte: Brasil (2014g).

Reproduz-se, assim, a monopolização do Território pela dendeicultura, que, por sua vez, transforma o camponês em trabalhador do capital, como também altera o modo de vida das comunidades tradicionais rurais. Essa monocultura tem ocasionado a degradação dos recursos naturais, a perda da biodiversidade e problemas para a saúde de comunidades tradicionais do entorno. A dinâmica territorial desse espaço agrário, conduzida pela expansão da dendeicultura, gera a concentração fundiária, resultante do mercado de terras, que expulsa o camponês ou que o insere integralmente à cadeia do dendê, produzindo a descampesinização (NHAUM; BASTOS, 2014), isto é, a formação de um campo sem camponeses. Ademais, ela ameaça a segurança alimentar devido à especialização produtiva e desencadeia violentos conflitos pela terra (NAHAUM; MALCHER, 2012, NAHAUM; SANTOS, 2013).

O acirramento dos conflitos fundiários em função da expansão de dendê no Território do Nordeste Paraense, envolvendo comunidades tradicionais, pode ser exemplificado com alguns casos, tais como o ocorrido na Associação de Moradores e Agricultores Remanescentes Quilombolas do Alto Acará (AMARQUALTA) (ver mapa 16), localizada nos Municípios de Acará e Tomé-Açu, em que dois quilombolas foram mortos e outros quatro sofreram tentativa de homicídio, em novembro de 2012. De acordo com integrantes da comunidade, em oitiva realizada pelo Ministério Público Estadual (MPE-PA), o crime e as ameaças aos moradores ocorrem por parte de pessoas interessadas em vender as terras pertencentes ao território quilombola para a empresa Biopalma, integrante do grupo Biovale (PARÁ, 2012).

Recentemente, o caso ganhou ainda mais gravidade e ampliou as tensões com o assassinato do líder quilombola Artêmio Gusmão, conhecido como Alaor, ocorrido no dia 04 de julho de 2014. Segundo membros da associação, o líder assassinado já estava sendo ameaçado, como também havia ocorrido com outras pessoas da sua família. Todas essas ações já haviam sido comunicadas às autoridades competentes. A AMARQUALTA também tem denunciado vários crimes ambientais e de grilagem. Outra prática denunciada é a ação coercitiva da polícia militar destacada no Município de Tomé-Açu sobre a comunidade quilombola, que vem ocorrendo desde 2012, na tentativa de intimidar os moradores (CPT, 2014).

Mapa 16: Localização da comunidade quilombola AMARQUALTA



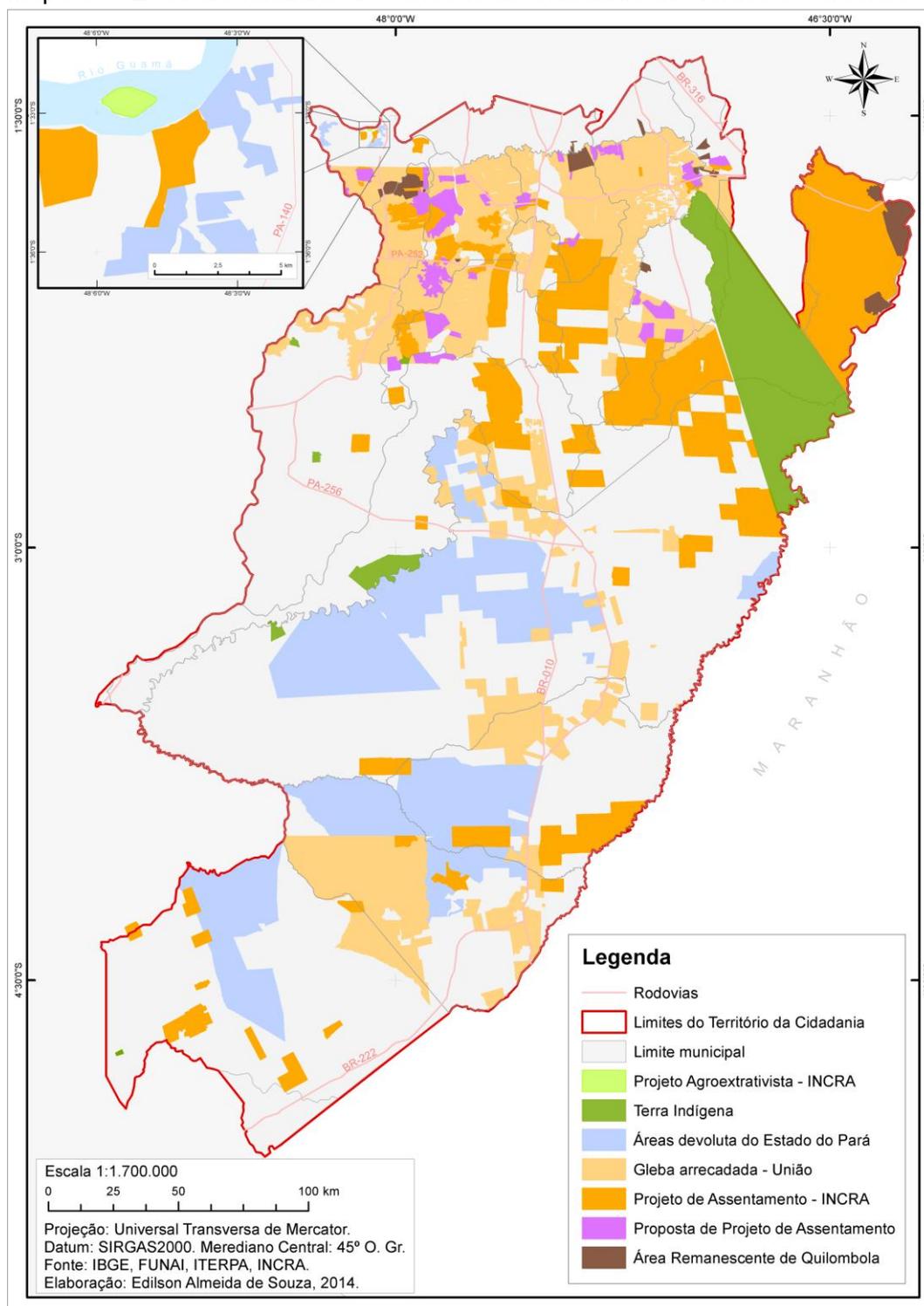
Fonte: IBGE, INCRA, FUNAI.

Além de toda a violência explícita vivenciada pelas comunidades quilombolas, esses grupos estão ainda submetidos à invisibilidade, o que expõe uma forma de violência simbólica. Foucault (1999 apud LEITE, 2010) evidencia que a violência não é uma invariante ou um objeto natural, mas uma forma de significante sempre disposta a receber novos significados. Dessa maneira, ao tratar da violência, faz-se necessário contextualizar, produzir referências, descrever percursos e experiências (LEITE, 2010). A violação dos direitos dos povos negros em questão está diretamente associada à sua própria invisibilidade, pois há mais de quatro anos esses povos aguardam titulação de seu território quilombola e ainda não a receberam.

Almeida e Marin (2010) identificaram duas razões que obstaculizam a titulação das terras de comunidades quilombolas: a primeira refere-se aos mecanismos “jurídicos-formais e aos procedimentos burocráticos-administrativos [...]”. A segunda, [...] [às] estratégias de interesses econômicos que detêm o monopólio da terra e são responsáveis pelos elevados índices de concentração fundiária”

(ALMEIDA; MARIN, 2010, p. 153). Tais obstáculos, impressos em históricas relações de poder, implicam em uma campanha de desterritorialização de grupos indígenas, quilombos e pequenos produtores, produzindo, assim, uma complexa estrutura fundiária, conforme expresso no mapa 17.

Mapa 17 - Estrutura fundiária do Território da Cidadania do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, FUNAI, ITERPA, INCRA.

Frente a esse cenário, em que se sobressaem relações de poder conflituosas e complexas entre os diversos atores sociais, há o agravamento da concentração fundiária, das desigualdades, da pobreza, do intenso processo de substituição da agricultura familiar pela monocultura empresarial, da substituição das práticas socioeconômicas endógenas, por aquelas de bases exógenas, é que procuramos fazer nossa leitura do Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense.

Assim, é preciso perguntar: como uma política pública que supostamente articula dimensões territoriais trata verdadeiramente os territórios que a compõem? O Programa tem sido capaz de constituir um território-rede e de se articular na construção apropriativa do mesmo? O diálogo territorial tem sido capaz de apresentar alternativas ao caráter desenvolvimentista e produtivista das políticas públicas tradicionalmente implementadas, compreendendo o meio rural não apenas como espaço econômico, mas como espaço para se viver? Essas são algumas das questões que buscamos respostas nesse capítulo.

#### **4.2 Os discursos na construção do desenvolvimento Territorial do Nordeste Paraense**

Inicialmente, tratamos de identificar a maneira pela qual os atores sociais veem o Território do Nordeste Paraense. Foi possível verificar uma formação discursiva do desenvolvimento territorial como política pública de excelência, uma avaliação altamente positiva, na qual termos como “ótimo”, “melhor política”, “melhor programa”, “importante”, “política que deu certo” e “política boa”, predominaram nos discursos. No entanto, não demora muito para que, na fala desses sujeitos, aflore outra formação discursiva em que se delineia certo distanciamento entre a concepção do Programa, isto é, os seus fundamentos teóricos e ideais, para o que efetivamente tem sido implementado e concretizado como política pública. Esse aspecto pode ser observado na fala dos atores sociais entrevistados, nos quais as dificuldades de execução da política são tidas como o maior problema:

Eu acho que é ótimo, excelente enquanto programa. A dificuldade que nós temos é na hora de executar [...] tivemos muita dificuldade na execução dos projetos [...]. A principal dificuldade que eu possa elencar aqui é a questão da regularização fundiária, questão de área [...]. Vários projetos nossos voltaram porque não tinha uma área que era documentada (Ex-coordenador do CODETER).

A política dos Territórios Rurais e agora Territórios da Cidadania eu acho que foi a melhor política elaborada para o País [...]. É o melhor programa que eu já vi. É válido esse programa, é importante, mas tem muitas coisas que precisam ser corrigidas, ajustadas (Representante da SAGRI).

O programa eu avalio como sendo importante, porém ainda existe um vácuo em função do diálogo e do desprendimento das instituições. Muitas vezes, as instituições estão querendo protagonizar o seu próprio papel (Representante da Rede Bragantina).

Sempre achei e acho que é uma modalidade de distribuição de recurso muito boa, onde a sociedade civil discute com o poder público [...]. Eu acho que aqui no Nordeste Paraense é uma política que deu certo [...]. A única coisa que eu acho que é negativa nesse processo é a sociedade civil não poder ser proponente [...]. Se discute, se discute, vai, faz plenária, o colegiado discute, mas acaba indo, às vezes, pra algum ente público que não tem muito esse compromisso, às vezes é um gargalo dentro da política (Coordenadora do CODETER).

Só não foi melhor porque os recursos que iam a gente perdeu muito [...]. Na hora, não tinha a documentação legal da terra, aí depois de tudo pronto a gente não podia mais mudar. Quando chegava aqui na SAGRI: “olha, não tem documentação legal da terra, não pode” (Representante da Emater Central em Marituba).

É interessante observar ainda que, apresentando um processo de execução muito distante dos anseios da população, a política pública permanece com avaliação positiva pelos envolvidos. Conforme declara a representante da comunidade quilombola Pimenteirias, no Município de Santa Luzia do Pará, mesmo nunca tendo sido beneficiada pelo programa e frente a uma série de problemas na comunidade, acredita muito que a única forma de resolvê-los é por meio desses programas, afirmando que “a esperança nunca se acaba”.

Um dos destaques dessa positividade apresentada pelo discurso da população sobre o programa está, em grande parte, associada ao fato do mesmo propiciar a participação popular nos processos decisórios, que anteriormente era dificultado nas três escalas administrativas. De acordo com a representante do Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense (MMNEPA), residente no município de Ourém, “é uma política boa, [...] quando era anteriormente [...], o movimento social não sabia de nada do que se passava [...] não tinha acesso”. Todavia, a participação não tem possibilitado a tão desejada interação aos processos de gestão das ações políticas na sua integridade, ou seja, o elemento motivador da

participação. Como a própria entrevistada enfatiza, há falta de transparência das ações liberadas pelo programa, não se tem o acompanhamento dos equipamentos obtidos pelo Território e não há acesso à prefeitura. Não se trata de um argumento isolado, mas de uma formação discursiva fortemente presente no Território a falta de transparência e de visibilidade das ações implementadas, inclusive por parte de membros do núcleo diretivo do Conselho Territorial. Isso pode ser identificado na fala do representante da secretaria de agricultura de São Miguel do Guamá: “não há retorno do que foi discutido e de políticas aplicadas”. Outros exemplos podem ser citados.

Discute, discute, mas na hora da entrega, da efetivação da política mesmo, às vezes fica muito disperso. A gente avaliou isso como ponto negativo, precisa tá mais presente pra dizer: “olha, isso aqui é fruto da discussão, essa visibilidade” (Coordenadora do CODETER).

O projeto chega desvirtuado no Município [...]. O prefeito é convidado para receber retroescavadeira [obtida pelo Território] em Belém [...]. De lá, ele colocou a retroescavadeira embaixo do braço e chegou aqui: “ooh! O prefeito fulano conseguiu”; e toda a história pra trás, os parceiros que realmente bateram à mesa e justificaram, defenderam o projeto, foram nos outros municípios e buscaram convencer as pessoas que aquele projeto era interessante pro Território, não tiveram representatividade [...]. E mais do que isso, esse maquinário não está trabalhando no fim proposto [...]. [Há] a falta de reconhecimento [...], a população fica sem acesso à informação (Representante da Emater de Aurora do Pará).

Quando sai esse projeto, quando ele acontece de fato, o movimento social eu acho que ele deveria tá inserido nesse processo também e ser mostrado que na realidade quem participou da construção disso aí, porque quando vêm esses projetos, eles vêm direto pra prefeitura [...]. Quando ele chega no município, às vezes, o próprio movimento social não é informado que realmente chegou [...]. No momento que é executado, eu acho que deveria mostrar também pra população de onde saiu, não foi a prefeitura em si [...]. Na realidade, foi a construção do movimento social também [...]. A gente não tem acesso, não sabe, não sabe se realmente tá aplicado direito [...] se tá sendo usado pra aquele destino [...], o acompanhamento não tem [...], fica usando tudo aquilo que a gente conseguiu como plano eleitoral, pra ganhar voto [...]. Aí desestimula (Representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Garrafão do Norte).

Na hora de discutir é nós, na hora de mandar a proposta é nós, mas na hora que chega na prefeitura a verba [...] na hora de executar não tem participação [...]. Quando é para aparecer, o poder público toma de conta (Representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Tomé-Açu).

Dessa forma, a falta de transparência tem contribuído não apenas para limitar a gestão social das políticas públicas implementadas via Território, tão preconizada na constituição do Programa, mas também para perpetuar mecanismos de favorecimento político, desprestigiando, com isso, o debate territorial e a participação social. Há, assim, uma crítica em relação aos interesses políticos-eleitorais que têm afetado o Programa, pois contribuem para o descrédito da população no mesmo, fazendo com que haja o esvaziamento dos debates, especialmente por conta de grupos que tradicionalmente não se veem nesse contexto, como as comunidades indígenas que atualmente não têm mais se feito presente.

#### **4.3 O recorte territorial do Programa Territórios da Cidadania no discurso dos atores sociais do Nordeste Paraense**

A visão que os atores sociais têm sobre o recorte territorial do Nordeste Paraense foi tema abordado nas entrevistas. Das ideias expressas, foi possível identificar um discurso em que se destaca a crítica à quantidade de municípios, à dificuldade de comunicação e de deslocamento, à diversidade e ao problema de interação entre os municípios que compõem o Território.

É muito difícil [a interação entre os municípios]. Até por conta, nós temos municípios que não [estão] nem participando, né? Abel Figueiredo, por exemplo, não tem delegado aqui, né<sup>75</sup>? Então é complicado [...]. Fizeram o recorte de cinco municípios que [estavam] nos pré-Territórios<sup>76</sup> e jogaram pro Nordeste Paraense que já tinha quinze... é bastante complicado (Ex-coordenador do CODETER).

Na verdade, não é Nordeste Paraense, começa uma grande crítica aí, você vai ver um monte de municípios que não tem nada a ver com a tradição do o Nordeste Paraense. Não encontra Augusto Correa, não encontra Bragança, não encontra Capanema, mas você encontra Rondon do Pará, outros municípios que têm outra separação, são considerados Sul, Sudeste do Pará [...]. Rondon do Pará não tem nenhuma característica com o Nordeste Paraense (Representante da COIMP).

[O recorte territorial] contribui enquanto elemento teórico, enquanto elemento de intenção, intencionalidade, né? Acho que é positivo, porém, na prática, ainda fica muito a desejar [...] a falta de integração dos gestores dos municípios [...], ou então é melhor que não seja integrado porque eu posso aparecer sozinho (Representante da

<sup>75</sup> O entrevistado faz referência à não participação do Município na Segunda Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida no período de 10 a 12 de setembro de 2013, em Belém/PA.

<sup>76</sup> Tratam-se dos municípios de Rondon do Pará, Abel Figueiredo, Tomé-Açu, Bujaru e Concórdia.

Rede Bragantina).

Esse formato com esses vinte [municípios], eles são muito divergentes. Isso gera muita discussão, muito atrito, muito cabo de guerra, na hora de definir os projetos; como eles são de realidades totalmente diferentes, ou bastante diferentes, fica difícil tu compores um ponto em comum, encontrar um elo (Representante da Emater de Aurora do Pará).

Essa complexidade aumentou com a inclusão dos últimos cinco municípios ao Território, que, por sua vez, fez-se sem uma discussão profunda com a sociedade. Um integrante da Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (SAGRI) afirma que “foi uma reunião mais fechada, não houve a discussão com o Território [...] Não passou por votação [no Território]”. Tratou-se de arranjos políticos e não de iniciativa popular no reconhecimento e fortalecimento de sua própria identidade que envolvesse a totalidade dos municípios. Essa articulação para a definição dos municípios integrantes do Território da Cidadania do Nordeste Paraense foi exposta por Galindo, Oliveira e Santos (2010):

É importante ressaltar que a definição dos municípios integrantes do Território do Nordeste Paraense passou por modificações até sua definição atual. A princípio, o Território era composto por 15 municípios, passando para 20, em 2009. Essa mudança, no entanto, não foi aceita com unanimidade. Uma das críticas do movimento social em relação à formação do Território diz respeito à escolha dos municípios que fazem parte deste. Alegam, na sua maioria, que no âmbito do Colegiado do Território ocorriam discussões com os municípios de Bragança, Tracuateua, Viseu e Augusto Correia, municípios que possuíam uma relação muito forte com os 15 do Território, tendo identidades cultural e produtiva muito parecidas. Esses municípios foram convidados a participar de diversas reuniões do Território, tendo sido aprovada no Colegiado Territorial, em assembleia, a moção para que eles fizessem parte do Território do Nordeste Paraense. A ata na qual fora documentada a moção foi encaminhada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e, posteriormente, para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial [SDT] em Brasília. Soube-se depois que o Conselho Estadual não havia homologado a inclusão dos quatro municípios que vinha sendo discutida e, para surpresa do Colegiado do Território, durante uma Oficina Territorial, em Paragominas, veio à tona que o Conselho Estadual tinha aprovado a inclusão dos municípios de Abel Figueiredo, Rondon do Pará, Tomé Açu, Concórdia e Bujaru. Isso gerou certa desestabilização no Colegiado, já que não se considerou o que fora aprovado em assembleia. Na ocasião, chegou-se a conversar com algumas pessoas da SDT, mas a situação não pôde ser revertida.

Esse episódio foi bastante desgastante para as relações entre o Colegiado Territorial, o Conselho Estadual e a SDT, pois alguns

municípios que entraram no recorte não possuíam muita identidade com os municípios que já faziam parte. Ademais, a força da tomada de decisão do Colegiado foi reduzida. Para os atores sociais entrevistados, ainda não se conseguiu reverter esse quadro (GALINDO; OLIVEIRA; SANTOS, 2010, p. 117).

Dessa forma, destaca-se a desaprovação quanto à formatação do Território atual: “foi todo mundo contra, o colegiado foi contra, essas coisas que vem de cima pra baixo” (Representante do Núcleo de Apoio a Pesquisa e Transferência de Tecnologias - NAPT Belém/Brasília, Embrapa Amazônia Oriental). O entrevistado acrescenta que isso contribui para ampliar as dificuldades de interação territorial e de fortalecimento do Colegiado Territorial: “era difícil você colocar na mesma reunião o cara lá de Abel Figueiredo com lá em Garrafão do Norte, pra discutir o quê? São necessidades diferentes. Discutir dentro do polo você conseguia”. O mesmo entendimento é compartilhado pelo representante do Instituto Popular Amazônico (IPA): “eu acho que deveria ser dividido por polos, dentro do Território. Que os projetos viessem por polos”. Por conta dessa dificuldade, algumas instituições têm trabalhado com escalas espaciais menores, na tentativa de estabelecerem um diálogo entre os atores, como o caso da Embrapa. Entretanto, não se trata de uma medida adotada por todos os agentes territoriais, o que, conseqüentemente, pode ocasionar uma fragmentação dialógica.

Essa artificialidade na construção do Território ganha destaque nas reclamações sobre a dificuldade de mobilidade dentro do mesmo, conforme declara a representante do MMNEPA: “se você fizer um evento daqui [Ourém] pra Paragominas é muito difícil pra nós [...], pra deslocamento e tudo mais...”. Muitas vezes, o acesso ao local da própria moradia é um desafio, conforme expresso nos desabafos da representante da comunidade quilombola Pimenteiras, situada no Município de Irituia. Igualmente, percebemos por meio das entrevistas realizadas, que não há um sentimento de pertencimento ao Território do Nordeste Paraense e tampouco de referências simbólicas unificadoras, ou seja, a implementação do Programa não nem fez parte de estratégias identitárias e não tem proporcionado aumento expressivo da intercomunicação e das referências simbólicas além do que já existia anteriormente. Tais características são consideradas, por Claval (1999), fundamentais para o surgimento de um território.

Por que a gente também não fica com aquela gana toda? Porque

nossa realidade não condiz com a realidade de lá [...]. Aí a gente acaba sendo voto vencido [...]. Nós não conhecemos ninguém. Todas as nossas ligações históricas são com Marabá [...], a gente não conhece ninguém em Paragominas [...]. A gente vai prum lugar que é longe, a gente não conhece ninguém, vai discutir assunto que não é do nosso interesse e por pessoas que não estão afinadas (Representante da Emater de Rondon do Pará).

Nosso Território ficou muito grande e aí, com isso, a gente não senta quase, não discute quase [...]. Muitos municípios, uma diversidade muito grande, a gente não consegue sentar, discutir, planejar alguma coisa [...]. A nossa realidade<sup>77</sup> não é a mesma deles lá, na cultura, na agricultura, nada a gente tá conseguindo conciliar [...]. Objetivo nosso era criar o nosso Território [...], o Vale do Acará (Representante do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Tomé-Açu).

É interessante registrar que, conservando, à parte, o problema do recorte territorial do Nordeste Paraense, há uma grande aceitação quanto à maneira de se estruturar a política em territórios: “acho produtivo o recorte territorial” (Representante da Secretaria de Agricultura de Dom Eliseu); “a divisão por território foi uma política boa, uma ideia boa” (Coordenadora do CODETER). O representante da Emater Central, em Marituba, também destaca que o recorte territorial tem um aspecto positivo, ainda que não tenha conseguido estabelecer discussões e gestão dos equipamentos de forma territorializada.

Apesar dos atores sociais afirmarem ter havido ações específicas por conta do Programa para o Território, prevalece uma formação discursiva de que não é possível perceber mudanças expressivas na realidade rural: “não dá pra perceber, até por conta dos recursos que nós temos [...]. É número muito reduzido também, agora 425 mil, né? [...]. Não dá pra dizer mudou isso ou não mudou” (Ex-coordenador do CODETER). A representante da Rede Bragantina acrescenta que: “o programa sozinho não tem tido a capacidade de mudar significativamente a realidade do Território”. O representante da Emater de Aurora do Pará reforça que: “o recurso é limitado pela quantidade de municípios, conseqüentemente, o público atendido é reduzido”.

Assim, essa formatação territorial tem propiciado mais efetivamente um processo de governamentalidade do que a construção de instâncias de equacionamento das desiguais relações de poder. A criação imposta e artificializada do Território, não permitiu o reconhecimento de territorialidades autênticas que

---

<sup>77</sup> A entrevistada refere-se à região de Tomé-Açu.

realmente existem no Nordeste Paraense, tais como os territórios de comunidades quilombolas e indígenas, agricultores tradicionais, ribeirinhos, nem outros territórios com os quais estes se relacionam, como o da agricultura patronal, da mineração e do biocombustível. Muito pelo contrário, com a instituição de um território como espaço uniforme<sup>78</sup>, focado no desenvolvimento territorial, tem-se ofuscado as territorialidades reais, com suas relações sociais conflituosas e heterogêneas, variadas e intencionais.

E mais, esse Território institucionalizado não se constrói por meio do reconhecimento das identidades e nem cria uma ambiência capaz de obstar ou ao menos dialogar quanto às consequências do avanço monopolizador do capital mundializado no meio rural, que fortalece as desigualdades e diferenças entre grupos. Não reconhece a multiplicidade de relações de poder e nem articula os diferentes níveis escalares para permitir compreender as totalidades, as relações, as redes e, assim, aspectos específicos e gerais concomitantemente, uma vez que as relações de poder estão presentes desde níveis como a família até as relações entre países.

#### **4.4 A participação social e as relações de poder como legitimadoras dos dispositivos estatais de governamentalidade biopolítica**

Nesta seção, analisamos as relações de poder que envolvem a participação dos atores sociais no Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense. Buscamos identificar a forma de atuação da sociedade civil e do poder público, suas interações e o papel que essas relações desempenham na implementação da política pública de desenvolvimento territorial.

Inicialmente, vale elucidar que os discursos de desenvolvimento territorial rural, propagados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) e seus defensores, exaltam a identidade territorial, a integração entre os atores sociais, a construção de novas maneiras de colaboração etc., que encontram-se bastante afastados da realidade do Território do Nordeste Paraense, mas merece destaque a

---

<sup>78</sup> A concepção que se destaca nos documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre território, conforme já analisado em seção anterior e também identificado no Documento de Referência da II CNDRSS, é de um espaço homogêneo, ausente de conflito: “o território – [é] constituído por um conjunto de municípios com características similares – é considerado como espaço socialmente organizado onde se mobilizam os atores regionais em prol do seu projeto de desenvolvimento” (BRASIL, 2013a, p. 22).

forma de participação e atuação das instituições.

A participação social no Nordeste Paraense está longe de se caracterizar de forma ativa e constante. O Território é marcado pela falta de participação, especialmente do poder público. Esse esvaziamento compromete a elaboração e a implementação das ações encaminhadas a partir das discussões territoriais. Na maioria das vezes, os ausentes são atores sociais requisitados na execução dos projetos.

O executivo municipal é muito ausente, nós podemos contar nos dedos o prefeito que participou de alguns eventos do Território, as secretarias bem pouca delas participaram, as que participaram foram as secretarias de agricultura [...]. A ausência do poder público dificulta muito na hora de implementar o projeto [...]. Do poder público quem sempre esteve presente no Território foi a Emater, por conta da assistência técnica, do envolvimento com os movimentos sociais e dos convênios, etc e tal [...]. [O poder público] tá ausente, desconhece, desconhece muitas das vezes [...]. [A presença do poder público] ia contribuir muito na hora de você elaborar qualquer projeto, porque termina passando por eles (Ex-coordenador do CODETER).

O discurso da fraca participação é reforçado na fala da representante do STTR de Garrafão do Norte: “muitas das vezes há ausência do poder público, é muito pouquinho o que vai, são poucos os secretários de agricultura”.

Observamos durante a realização da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário no Território da Cidadania do Nordeste Paraense<sup>79</sup> e da Segunda Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário<sup>80</sup> algumas questões que merecem ser destacadas. A primeira refere-se à maior ênfase concedida aos agentes do poder público presentes nos eventos, como maior número de representantes<sup>81</sup> (figura 2) e mais espaços de fala<sup>82</sup> do poder público em mesa de abertura.

<sup>79</sup> Realizada nos dias 13 e 14 de agosto de 2013, na cidade de Ipixuna do Pará.

<sup>80</sup> A referida conferência ocorreu no período de 10 a 12 de novembro de 2013, na capital do Estado.

<sup>81</sup> Registrado na ocasião da Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário no Território da Cidadania do Nordeste Paraense. Na figura 2, da direita para esquerda, compõem a mesa da referida Conferência: assessora territorial, representante da Prefeitura Municipal de Mãe do Rio, representante da EMATER, articulador territorial, representante da Prefeitura Municipal de Ipixuna do Pará, representante da FETAGRI, representante da SAGRI e coordenador do Colegiado Territorial.

<sup>82</sup> Observado durante a Segunda Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

Figura 2 - Composição da mesa de abertura da II CTRSS no Território da Cidadania do Nordeste Paraense



Autor: Souza (2013).

A segunda concerne à forma de participação de representantes do poder público, que, na maioria dos casos, ausentam-se do evento logo após a abertura. Quando permaneceram, não foram capazes de estabelecer um diálogo na construção das proposições<sup>83</sup>, como se a discussão pertencesse exclusivamente à sociedade civil. Deve-se destacar a exceção de entidades como a Emater, que participaram mais ativamente das discussões, no entanto, como condutores dos debates e não como atores com igual relação de poder, uma vez que estes se sentem num patamar superior ao primeiro.

O déficit de participação de representantes do poder público que demonstra um menor compromisso com as questões territoriais, como alternativa de se adquirir melhorias para o município, ocorre em função de dois temas principais, elencados pelos entrevistados: a elevada burocracia no processo territorial e os exíguos recursos disponibilizados, conforme alega o secretário de agricultura do município de Dom Eliseu:

Não dá pra você ficar esperando um ano, dois, três anos pra uma coisa dessas acontecer. Por isso que desestimula, você vai trabalhar com projetos, outras parcerias, que possa contemplar a política agrícola [...] Senão passa quatro anos e você fica aqui feito o quê?

No discurso do poder público, o enfrentamento dos problemas tem sido muito maior por vias individuais, pelo estabelecimento de parcerias e por meio de recursos

<sup>83</sup> Pode-se mencionar o caso do representante do INCRA durante a Conferência Estadual ocorrida em Belém. Mesmo permanecendo na sala onde se realizou o debate das propostas, manteve-se alheio às discussões e não interagiu com a sociedade civil.

próprios do município, do que pelo Território, tendo em vista o limitado recurso disponível no âmbito do Programa, conforme destaca o representante da secretaria de agricultura do Município de Paragominas. Na ocasião da entrevista, ele reclamou da ausência de informações sobre o Território, de articuladores ou qualquer forma de contato e da falta de convites para participar dos eventos do Território: “pensava que nem tinha mais Território, que já tinha acabado”.

Dessa forma, há um debate entre sociedade civil e uma pequena parcela do poder público, discutindo temas que, em sua maioria, não propõem o enfrentamento de problemas estruturais, uma vez que as mobilizações ocorrem, quase que exclusivamente, para a discussão de limitados recursos dos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em que suas aplicações são vinculadas à questão territorial, ver tabela 2 e 3. Trata-se, assim, do território como espaço físico e normativo de planejamento, exposto por Favaro (2014). Isso tem revelado a ausência de reivindicações próprias e transformadoras, tendo ainda que enfrentar os obstáculos da ausência de comunicação entre as instituições, a defesa acirrada de interesses etc.

Há entre as próprias instituições que lidam com a questão do desenvolvimento rural no Nordeste Paraense grande lacuna de comunicação, observada nas três instâncias administrativas. Estas instituições estão voltadas à mesma problemática, mas não possuem uma comunicação entre si. Essa falta de diálogo institucional, acentuada na atual gestão do governo do Estado, implica em menos articulação entre os órgãos. Exemplo disso é a limitada interação entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA) e a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), particularmente em torno do Programa Territórios da Cidadania. Ademais, tais instituições sempre estão ausentes das discussões em nível territorial, como também não há ações conjuntas destinadas ao Território.

Tabela 2 - Listagem de projetos financiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no período de 2008 a 2014

| Ano  | Proponente                          | Objeto  | Valor do Projeto (R\$) | Valor MDA (R\$) | Situação Contrato  | Situação Obra | Justificativa da Situação  | Data da Vigência |
|------|-------------------------------------|---|------------------------|-----------------|--------------------|---------------|--|------------------|
| 2008 | Prefeitura Municipal de Paragominas | Fortalecimento cadeias produtiva do açaí e mandioca.  | 258.013,24             | 218.700,00      | Em situação normal | Concluída     |  | 30/12/2011       |
| 2009 | Secretaria de Estado de Agricultura | Apoio à comercialização - cadeia de fruticultura e culturas brancas, a cadeia da apicultura e a pedagogia da alternância. | 1.072.500,00           | 965.250,00      | Em situação normal | Paralisada    | * Pendência operacional (impedimento no período eleitoral mn sa073022)<br>* Pendência operacional (pc-documentação da prestação de contas não apresentada) | 30/10/2014       |
| 2009 | Prefeitura Municipal de Paragominas | Apoio ao transporte de produtos para comunidades indígenas.   | 188.051,75             | 168.300,00      | Em situação normal | Concluída     | * Pendência operacional (pc-documentação da prestação de contas não apresentada)<br>* Pendência operacional (op-parecer técnico operacional)               | 31/12/2010       |
| 2009 | Prefeitura Municipal de Tomé-Açu    | Construção do mercado do produtor.  | 515.000,00             | 500.000,00      | Em situação normal | Atrasada      | * Pendência operacional (pc-documentação da prestação de contas não apresentada)   | 29/08/2014       |
| 2012 | Prefeitura Municipal de Mãe do Rio  | Estruturar a prefeitura municipal de Mãe do Rio com trator equipamento e veículo utilitário para desenvolvimento rural    | 224.000,00             | 215.040,00      | Em situação normal | Não iniciada  |  | 30/12/2014       |
| 2012 | Prefeitura Municipal de Mãe do Rio  | Aquisição de caçamba basculante   | 255.000,00             | 249.900,00      | Em situação normal | Não iniciada  |  | 30/10/2014       |
| 2012 | Secretaria de Estado de Agricultura | Aquisição de equipamentos, veículos, máquinas e implementos agrícolas para apoio ao escoamento da produção familiar       | 611.000,00             | 549.900,00      | Em situação normal | Não iniciada  | * Pendência operacional (impedimento no período eleitoral mn sa073022)<br>* Pendência de licitação (projeto - licitação não iniciada ou não apresentada)   | 30/10/2014       |

Elaboração: SDT, com adaptações do autor.

Fonte: Brasil (2014g).

Tabela 3 - Listagem de propostas da convocatória Proinf no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no período de 2008 a 2014

| Ano  | Proponente                          | Objeto   | Valor do Projeto (R\$) | Fonte Orçamentária        | Data de Envio | Situação atual da proposta |                                 |
|------|-------------------------------------|--|------------------------|---------------------------|---------------|----------------------------|---------------------------------|
|      |                                     |  |                        |                           |               | Data                       | Situação                        |
| 2013 | Secretaria de Estado de Agricultura | Aquisição de 05 conjuntos para envase de mel em sache, 01 caminhão frigorífico com capacidade de carga de até 8 toneladas e 01 caminhonete pick up cabine simples, diesel, com capacidade de carga de até 1457 kg, para o fortalecimento dos processos de produção, agroindustrialização e comercialização de produtos da agricultura familiar com ênfase à adequação para atendimento ao PAA e ao PNAE. | 465.000,00             | Transferência Voluntária  | 27/09/2013    | 11/10/2013                 | Área Técnica: parecer contrário |
| 2011 | Secretaria de Estado de Agricultura | Apoio a educação do campo e a pedagogia da alternância no Território da Cidadania Nordeste Paraense.   | 333.600,00             | Transferência Voluntária  | 14/09/2011    | 16/12/2011                 | Grupo de Direção: contratar     |
| 2012 | Prefeitura Municipal de Mãe do Rio  | Aquisição de caçamba basculante.   | 255.000,00             | Transferência Obrigatória | 05/12/2012    | 07/12/2012                 | Área Financeira: empenhado      |
| 2012 | Secretaria de Estado de Agricultura | Aquisição de Equipamentos, Veículos, Máquinas e Implementos Agrícolas para apoio ao escoamento da produção familiar e a assistência técnica.   | 611.000,00             | Transferência Voluntária  | 17/09/2012    | 20/11/2012                 | Área Financeira: empenhado      |
| 2012 | Prefeitura Municipal de Mãe do Rio  | Estruturar a prefeitura municipal de Mãe do Rio com trator, equipamento e veículo utilitário para desenvolvimento rural e gestão da econômica popular solidária.   | 224.000,00             | Transferência Obrigatória | 06/12/2012    | 07/12/2012                 | Área Financeira: empenhado      |
| 2011 | Secretaria de Estado de Agricultura | Aquisição de equipamentos e veículo para estruturação da Rede Capim de Economia Popular Solidária para fortalecer as ações de comercialização dos produtos de grupos de produção/empreendimentos da agricultura familiar e economia solidária no Território Nordeste Paraense.   | 150.700,00             | Transferência Voluntária  | 14/09/2011    | 17/11/2011                 | Área Técnica: parecer contrário |

Elaboração: SDT, com adaptações do autor.

Fonte: Brasil (2014g).

Essa carência de interação é destacada na fala dos atores sociais do Território, como o representante da Secretaria de Agricultura do Estado: “cada órgão do governo federal, do governo estadual, acha que é o melhor. Cada um quer trabalhar dentro da sua formatação própria, cada um quer ser o pai da criança. Não quer se articular, se enquadrar, juntar esforço; raríssimos casos”. O representante da Rede de Ater, assevera que entidades, como o Instituto de Terras do Estado, têm demonstrado recentemente ausência total das discussões territoriais: “o ITERPA não vai e a gente sabe que muitas coisas na região não avança em virtude da regularização fundiária, que depende do ITERPA e ele não tá lá [...]. É o órgão que deixa mais a desejar”.

Frente a esse cenário institucional pouco articulado, a participação da sociedade civil passa a figurar como uma retórica e não uma ação marcadamente autônoma, especialmente num Território no qual as demandas por questões fundiárias, como exposto anteriormente, tem comprometido a concretização de projetos obtidos no âmbito do Território e tem sido a base para conflitos no campo, bem como a razão para as tensões em áreas de comunidades tradicionais e indígenas, elemento principal no combate aos latifúndios improdutivos e de uma reforma agrária verdadeira.

Entre os agentes que mais frequentemente participam das discussões territoriais, pode-se mencionar a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI), os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, o movimento de mulheres, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), um número reduzido de prefeituras, a Delegacia Federal do MDA no Pará e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER); esta última, devido aos convênios e à prestação de assistência técnica aos pequenos agricultores. Tal composição e atuação não gera, contudo, a ação integradora apregoada pela SDT/MDA.

No entanto, atores como comunidades quilombolas possuem expressão bastante limitada. Grupos indígenas participaram apenas no início. Não figuram na participação ribeirinhos e pescadores, médios e grandes proprietários rurais, madeireiros, empresários, órgãos que tratam da questão da terra, grande relação de entidades da sociedade civil e poder público. Assim, uma série de entes que, de acordo com os princípios do desenvolvimento territorial rural, deveriam participar do

processo, sequer foi convidada. Da grande relação de entidades que figuram na composição da plenária do Colegiado Territorial (quadro 2), poucas participam efetivamente. Nos gráficos 1 e 2 observa-se a representação entre poder público e sociedade civil.

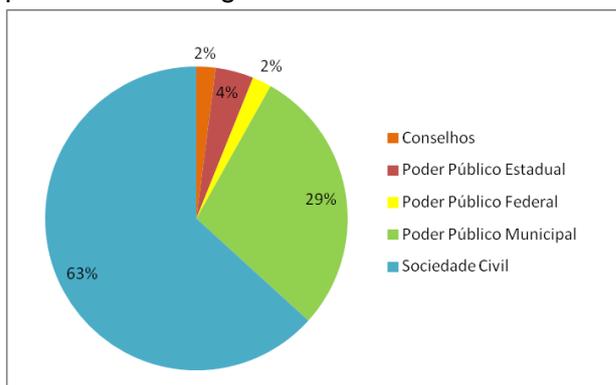
Quadro 2 - Composição da plenária do Território da Cidadania do Nordeste Paraense por entidade

| Representante da sociedade civil   |   | Representante do poder público   |  |
|--|---|--|--|
| Entidade   | Classificação                                   | Entidade   | Classificação                                |
| Associação da Casa Familiar Rural 25 de Julho - ASCAFAR 25 de Julho                            | Escola Família Agrícola/Casa Familiar Rural     | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e Florestal da Amazônia Oriental - EMBRAPA | Órgão Público de Pesquisa Federal            |
| Associação do Grupo Indígena Tembê do Alto Rio Guamá - AGITAR GMA                              | Representação de Indígenas                      | Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER                               | Órgão Público Estadual                       |
| Associação dos Apicultore(a)s do Município de Capitão Poço - AAMEL                             | Associação Produtiva Agropecuária               | Prefeitura Municipal de Aurora do Pará   | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Associação Indígena do povo Amanaye do Sarawa - AIPASA   | Representação de Indígenas                      | Prefeitura Municipal de Cachoeira do Piriá   | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Banco da Amazônia - BASA   | Entidades Financeiras                           | Prefeitura Municipal de Capitão Poço   | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Banco do Brasil - BB   | Entidades Financeiras                           | Prefeitura Municipal de Dom Eliseu   | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Cooperativa Agrícola, Pecuária e Extrativista do Município de Irituia - COOAPEMI               | Associação Produtiva Agropecuária               | Prefeitura Municipal de Garrafão do Norte  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Cooperativa de Prestação de Serviços em Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável - COODERSUS | Cooperativa de Técnicos e Prestação de Serviços | Prefeitura Municipal de Ipixuna do Para  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Cooperativa Mista Agroindustrial de Dom Eliseu - COOPERMADE                                    | Cooperativa de Produção                         | Prefeitura Municipal de Irituia  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Cooperativa Mista Alto Rio Guamá - COOMAG  | Cooperativa de Produção                         | Prefeitura Municipal de Mãe do Rio   | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Cooperativa Mista dos Agricultores entre os Rios Caeté e Gurupi - COOMAR                       | Associação Produtiva Agropecuária               | Prefeitura Municipal de Ourém  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Federação dos Apicultores do Estado do Pará - FAPIC.   | Federação de Agricultores/as                    | Prefeitura Municipal de Paragominas  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará - FETAGRI                         | Federação de Agricultores/as                    | Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Para  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Fundação Sócio Ambiental do Nordeste Paraense - FANEP  | Organização Não-Governamental                   | Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim  | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |

|   |                                      |   |  |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Grupo de Trabalho Amazônico - Nordeste Paraense - GTA                                 | Organização Não-Governamental        | Prefeitura Municipal de São Miguel do Guamá               | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Instituto de Assistência Técnica, Extensão e Desenvolvimento Rural da Amazônia - IDAM | Organização Não-Governamental        | Prefeitura Municipal de Ulianópolis                       | Prefeitura Municipal ou Secretaria Municipal |
| Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense - MMNEPA                                   | Representação de Mulheres            | Secretaria Executiva de Agricultura do Estado do Para     | Órgão Público Estadual                       |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Aurora do Pará                   | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais | Conselho Estadual dos Secretários de Agricultura – CESMAG | Conselhos Estaduais (Temáticos)              |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Cachoeira do Piriá               | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Capitão Poço                     | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Dom Eliseu                       | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Garrafão do Norte                | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Ipixuna do Pará                  | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Irituia                          | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Mãe do Rio                       | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Nova Esperança do Piriá          | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Ourém                            | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas                      | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Santa Luzia do Pará              | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de São Domingos do Capim            | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Ulianópolis                      | Sindicato de Trabalhadores/as Rurais |   |  |
| Rede Capim de Economia Solidária  | -                                    |   |  |

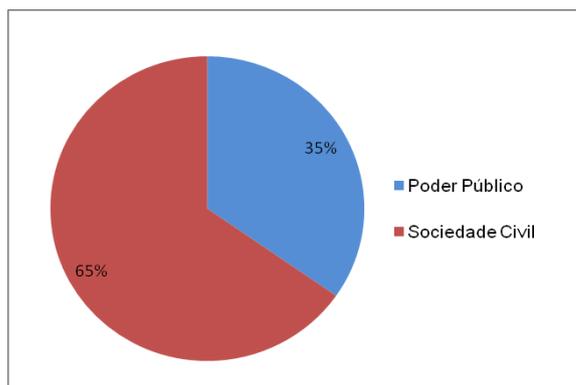
Fonte: Brasil (2014g).

Gráfico 1 - Representação das entidades na plenária do Colegiado Territorial



Fonte: Brasil (2014g).

Gráfico 2 - Representação poder público X sociedade civil



Fonte: Brasil (2014g).

Dessa maneira, cria-se um espaço de discussão em que se evita a geração de conflitos, bem como o enfrentamento dos problemas estruturais existentes. Com isso, limita-se a participação de grupos com posicionamentos divergentes, tornando-se apenas um ambiente para disputa de recursos minguados, que tende a aumentar as desigualdades e perpetuar graves problemas, entre os quais podemos resgatar o caso das pressões sofridas pelas comunidades indígenas e quilombolas com o avanço do agronegócio, conforme tratado no primeiro item desse capítulo.

Isso faz com que a participação torne-se mais uma ação legitimadora de práticas governamentais, do que efetivamente manifestações de ruptura. Os projetos não passam por discussões profundas no âmbito do Território, como também não há preparação prévia dos participantes, uma vez que grande parte dos entrevistados reclamou dos convites com prazo muito curto. Para exemplificar, o caso mais recente foi a apresentação das propostas a serem apoiadas pelos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf), operacionalizada pela SDT/MDA. A reunião do Colegiado Territorial para escolha ocorreu no prazo limite, dia 21 de julho de 2014<sup>84</sup>, na cidade de São Miguel do Guamá. De acordo com os relatos dos participantes, as propostas surgiram no ato da reunião; sem debate e análise prévia, foram apresentadas sem projetos, demonstrando ausência de aprofundamento e amadurecimento das mesmas.

Vale destacar que, nessa seleção do Proinf, somente após a escolha da proposta<sup>85</sup> é que se iniciou a elaboração do projeto. Todavia, o referido projeto não foi apresentado no prazo, e, conseqüentemente o Território perdeu o recurso que

<sup>84</sup> Prazo estabelecido pelo Manual Operacional do Proinf 2014 (BRASIL, 2014e).

<sup>85</sup> A proposta escolhida foi um kit com oito plantadeiras e colhedoras de mandioca.

havia sido disponibilizado. Esse episódio reforçou a crítica da falta de amadurecimento da proposta, como também serviu para ratificar a ideia de que o limitado avanço do programa torna-se corresponsabilidade da sociedade civil, que participa do processo decisório, isto é, existe uma transferência de responsabilidade sobre os fracassos do Programa. Isso ocorre sem mencionar os prazos limitados das chamadas e sem uma discussão reflexiva da população. Observa-se, assim, a carência de articulação territorial e enfrentamento dos problemas estruturais. Assim, tal transferência de responsabilidade coaduna com as estratégias de desenvolvimento do Banco Mundial.

Deve-se ressaltar que as propostas têm privilegiado o setor agropecuário, tendo em vista que o próprio Manual Operacional do Proinf (BRASIL, 2014e) vem apresentando uma limitação dos itens financiáveis, conforme ratifica a representante da secretaria executiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS): “as propostas antes tinham um leque maior [...]. Esse ano muita coisa ficou fora [...] às vezes não é a necessidade do Território”. Ademais, a limitação dos valores dos projetos para os Territórios da Cidadania por parte do Proinf<sup>86</sup> igualmente restringe a possibilidade de extrapolação das ações e de enfrentamento das complexas relações; este aspecto impossibilita o financiamento de arranjos produtivos por completo, gerando encadeamento antes e depois dos empreendimentos implementados.

Assim, a falta de um amplo enfrentamento dos problemas estruturais, contrasta-se com um Território da Cidadania que não os aborda. Para alcançar um desenvolvimento verdadeiro, esses conflitos não podem ser ignorados ou menosprezados em qualquer forma de discussão; muito pelo contrário, devem ser os obstáculos iniciais a serem superados.

Gómez (2006) frisa que “o territorial do desenvolvimento territorial não pode ser só uma definição estatística, que articule densidade populacional e número médio de habitantes, num município” (GÓMEZ, 2006, p. 392). A discussão territorial deve efetivamente propiciar o enfrentamento das relações de poder incididas nesse espaço; caso contrário, estamos tratando de uma estratégia de distração, na qual os

---

<sup>86</sup> Pela seleção do Proinf 2014 é permitido empenhar uma única proposta por Território da Cidadania, com o valor máximo de quatrocentos e vinte cinco mil reais (BRASIL, 2014e). Para um território como o Nordeste Paraense, com 20 municípios e com diversas complexidades, conforme apontado na primeira seção, o valor torna-se limitante de modificações profundas.

atores sociais passam a fazer parte de uma “peça que apenas arremeda os verdadeiros problemas e desafios e que, como encenação, não consegue atingir as mudanças necessárias; enfim, pode ser lido [...] como estratégia sutil de controle social” (GÓMEZ, 2006, p. 392-393), em que os resultados serão muito limitados.

Com tudo isso, defrontamo-nos com questões que, em princípio, foram de difícil compreensão: por que a população, especialmente a sociedade civil, permanece depositando grande confiança no Programa Territórios da Cidadania, mesmo frente aos recursos reduzidos e às limitações das ações territoriais? Por que comunidades que alegaram nunca terem sido beneficiadas, mesmo assim, dedicam crédito expressivo a esta política pública? Na busca dessas respostas, percebemos o orquestramento de dois dispositivos que nos parecem bastante interessantes.

O primeiro dispositivo é o sentimento de participação, a percepção de dispor do poder de decisão, a emoção de fazer parte do processo, de integrar as relações de poder instituídas no Território e, com isso, a sensação de possuir a capacidade de influenciar o direcionamento da aplicação dos recursos públicos. De acordo com o ex-coordenador do CODETER, “é a única forma que tem da população participar das decisões, a sociedade civil se sente participante do processo... E outra a gente precisa fazer o debate”. A fala de outros sujeitos também são esclarecedoras acerca desse aspecto: “elas [as pessoas] acreditam que é possível discutir o Território e dar maior celeridade nas coisas” (Representante da Secretaria de Agricultura de São Miguel do Guamá); “acredito, e é por isso que eu participo, por que eu acredito” (Representante do STTR de São Miguel do Guamá).

Nesse sentido, constatamos o quanto é eficiente o dispositivo de descentralização e participação popular nas políticas públicas com foco no desenvolvimento territorial, tão insistentemente recomendado pelas agências multilaterais, especialmente pelo Banco Mundial e, igualmente, com amplo apoio em nível nacional, tanto pelo governo brasileiro como por alguns segmentos da academia. Aspectos importantes desse processo foram percebidos nas relações estabelecidas no Território do Nordeste Paraense, entre os quais podemos mencionar o fato de que a população é mobilizada a desconsiderar as diferenças de classe e as convicções políticas e religiosas com o intento de solucionar os problemas coletivos comunitários. Como já mencionamos anteriormente, essa união propicia maior estabilidade social e integração dos indivíduos dispersos dessa

lógica, ou seja, a forma de participação tem-se enquadrado na maneira estabelecida pelo Banco.

Outro ponto a considerar é que a estratégia destinada a dar voz à população, além de contribuir para ampliar as percepções de participação em torno do Programa, gera, simultaneamente, um processo de co-responsabilização. É importante realçar que o Banco Mundial difunde esse discurso unicamente como mecanismo de distribuição de poder e de liberdade participativa no processo de formulação das políticas públicas pela sociedade civil, mas, igualmente, promove também a integração da população no jogo econômico. Isso se constata nos termos como “nossas conquista”, “a luta da comunidade” e “nossos esforços”, que se destacaram nas entrevistas.

No entanto, outro problema se detecta no Território do Nordeste Paraense quanto à forma de participação. Esta ocorre sem provocar mudanças estruturais e equilíbrio nas relações de poder, fato que não tem sido reflexo de lutas por conquistas desse espaço, mas sim uma concessão e outorga do Estado. De acordo com Pontes (1990 apud FAVARO; GÓMEZ, 2011), os programas de desenvolvimento rural de cunho participativo ou de gestão social, propostos pelo Estado, têm tido como propósito assegurar o envolvimento dessas populações aos novos padrões de comportamento que o sistema capitalista requer para funcionar. Esse processo se contrapõe ao sentido de participação como luta, conquista ou forma de recuperar aquilo que acredita lhe ser por direito. As ações empreendidas pela população no Nordeste Paraense destinam recursos para questões que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre os grupos de poder.

O segundo dispositivo é a projeção para frente. O Programa produz na população a esperança que, em determinado momento futuro, ela será favorecida. Mas, para isso, é necessário aguardar pacientemente outras porções do Território serem atendidas, podendo, até o próprio município não ser contemplado. Isso poderia revelar certa positividade, pois tal prática estimularia as pessoas a pensarem na coletividade. Todavia, percebemos que esse sentimento tem comprometido as conquistas coletivas, pois se trata de uma permissibilidade ampliada em conceder a oportunidade para o outro e, na espera pelo momento futuro, não se luta pelo presente.

Você sabe que são muitas as problemáticas. Como o dinheiro é

pouco, sempre a gente prioriza alguma coisa, aquilo que é priorizado vai pra votação, é claro que a maioria que tá ali é que vai... Quando você chega num acordo lá que é a maioria aprovou, então aquilo ali é o que se priorizou, independente, não tem jeito [...]. O que a gente tem que entender também é que **tem que ser contemplado o Território, não só um problema meu, às vezes é uma deficiência, um problema meu, isolado**, entendeu? Então o que a gente visa é a problemática do Território, que sai uma coisa que possa contemplar o Território e dentro da possibilidade, porque a grana é curta [...] Uma quantia irrisória em relação aos problemas [...] Mas, quando só tem isso aqui mesmo, então que seja dividido, debatido onde vai ser aplicado (Representante do STTR de Garrafão do Norte).

Esse discurso revela que uma das proposições do consultor aos Territórios da Cidadania, conforme apresentada no capítulo anterior, tem sido internalizada e naturalizada no discurso da sociedade civil do Nordeste Paraense, isto é, o discurso que desloca a atenção do presente propondo uma trajetória para o futuro, com isso, contrai-se o tempo atual e alargar-se o que está por vir na esperança de um tempo futuro melhor. Esse discurso é reforçado com o argumento de que é preciso dedicar esforços hoje em prol do desenvolvimento que beneficiará a todos amanhã, isto é, a dedicação no agora lança os indivíduos a um futuro sonhado. Isso faz com que os agricultores familiares, considerados por Sachs (2003) como os arquitetos potenciais do futuro, permaneçam acreditando no Programa.

Assim, a política pública de desenvolvimento territorial rural dispõe de um elemento que a distingue das demais: a capacidade de aumentar a esperança da população na solução de seus problemas. Mas não se limita a isso, existe uma importância estratégica muito maior, pois ela constitui o dispositivo para amenizar as insatisfações e tensões no meio rural. Isso demonstra a eficiência e a utilização do controle biopolítico demonstrado por Foucault (2007).

Coadunamos com o pensamento de Gómez e Favaro (2012) quanto ao fato de que o território, usado nas políticas de desenvolvimento territorial, tem se proposto a diluir as tensões numa suposta convergência de projetos entre os diversos atores sociais que o compõem. Serve para amenizar um processo de reconversão produtiva (e social) do setor agrário baseado na hegemonia de um modelo produtivo para todos, isto é, um desenvolvimento que serve a todos ao mesmo tempo. A estratégia do consenso do desenvolvimento que se impõe faz com que as assimetrias de poder e os conflitos não ganhem relevância.

#### **4.5 Produção de conhecimento e a relação saber-poder no território da desinformação**

Nesta seção, abordamos a relação saber-poder instituída no âmbito do Território, com especial atenção ao processo de difusão da informação. De antemão, advertimos o leitor que não se trata de uma digressão metodológica o enfoque em alguns dados sobre a tecnologia da informação, e sim, uma abordagem indispensável das infraestruturas de comunicação, para compreendermos a materialização das práticas discursivas que transitam e/ou deveriam transitar por esse espaço.

Uma característica marcante do espaço compreendido como Território da Cidadania do Nordeste Paraense é a dificuldade no acesso à informação e na comunicação entre os atores sociais que o compõem. Apesar de o governo anunciar investimentos para a melhoria dos meios de comunicação no referido Território, o cenário ainda é de muita carência. A limitação em se promover um fluxo de informação está associada a diversas dimensões, envolvendo desde a ausência de infraestrutura até os entraves de interação.

Em muitas regiões do Brasil, o que já é problema superado, na área de estudo desta pesquisa ainda é um grande obstáculo. A telefonia móvel apresenta cobertura bastante limitada, pois as Estações Rádio Base (ERB) associadas à exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (telefonia móvel), estão majoritariamente concentradas nas áreas urbanas dos municípios, com exceção de alguns pontos ao longo da rodovia Belém-Brasília e nos polos de mineração no Municípios de Paragominas e Ipixuna do Pará (mapa 5). Alguns municípios tornam-se reféns das poucas operadoras que atuam (tabela 4), tendo que enfrentar problemas de cobertura, sinais irregulares, interrupções frequentes de serviços. Para exemplificar, uma semana que antecedeu nossa visita ao Município de Santa Luzia do Pará, a sede municipal havia permanecido uma semana sem comunicação por telefone e internet, conforme relato dos entrevistados. Pode-se observar tal problema no outro extremo, no Município de Rondon do Pará, em que a qualidade do sinal é muito ruim.

Tabela 4 - Disponibilidade de operadoras nos municípios do Território do Nordeste Paraense

| Município               | População urbana | Claro | Nextel | Vivo | Tim | Oi  |
|-------------------------|------------------|-------|--------|------|-----|-----|
| Abel Figueiredo         | 7.013            | Não   | Não    | Sim  | Não | Não |
| Aurora do Pará          | 28.441           | Não   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Bujaru                  | 27.000           | Não   | Não    | Não  | Não | Sim |
| Cachoeira do Piriá      | 29.533           | Sim   | Não    | Não  | Não | Não |
| Capitão Poço            | 52.537           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Concórdia do Pará       | 30.233           | Não   | Não    | Sim  | Não | Não |
| Dom Eliseu              | 54.602           | Não   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Garrafão do Norte       | 25.287           | Sim   | Não    | Não  | Não | Não |
| Ipixuna do Pará         | 54.609           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Irituia                 | 31.634           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Mãe do Rio              | 28.636           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Nova Esperança do Piriá | 20.528           | Sim   | Não    | Não  | Não | Não |
| Ourém                   | 16.854           | Não   | Não    | Não  | Sim | Não |
| Paragominas             | 10.3775          | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Rondon do Pará          | 48.959           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Santa Luzia do Pará     | 19.455           | Não   | Não    | Sim  | Não | Não |
| São Domingos do Capim   | 30.550           | Não   | Não    | Sim  | Não | Sim |
| São Miguel do Guamá     | 54.417           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Tomé-Açu                | 59.112           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |
| Ulianópolis             | 49.972           | Sim   | Não    | Sim  | Sim | Sim |

Fonte: Anatel (2014a).

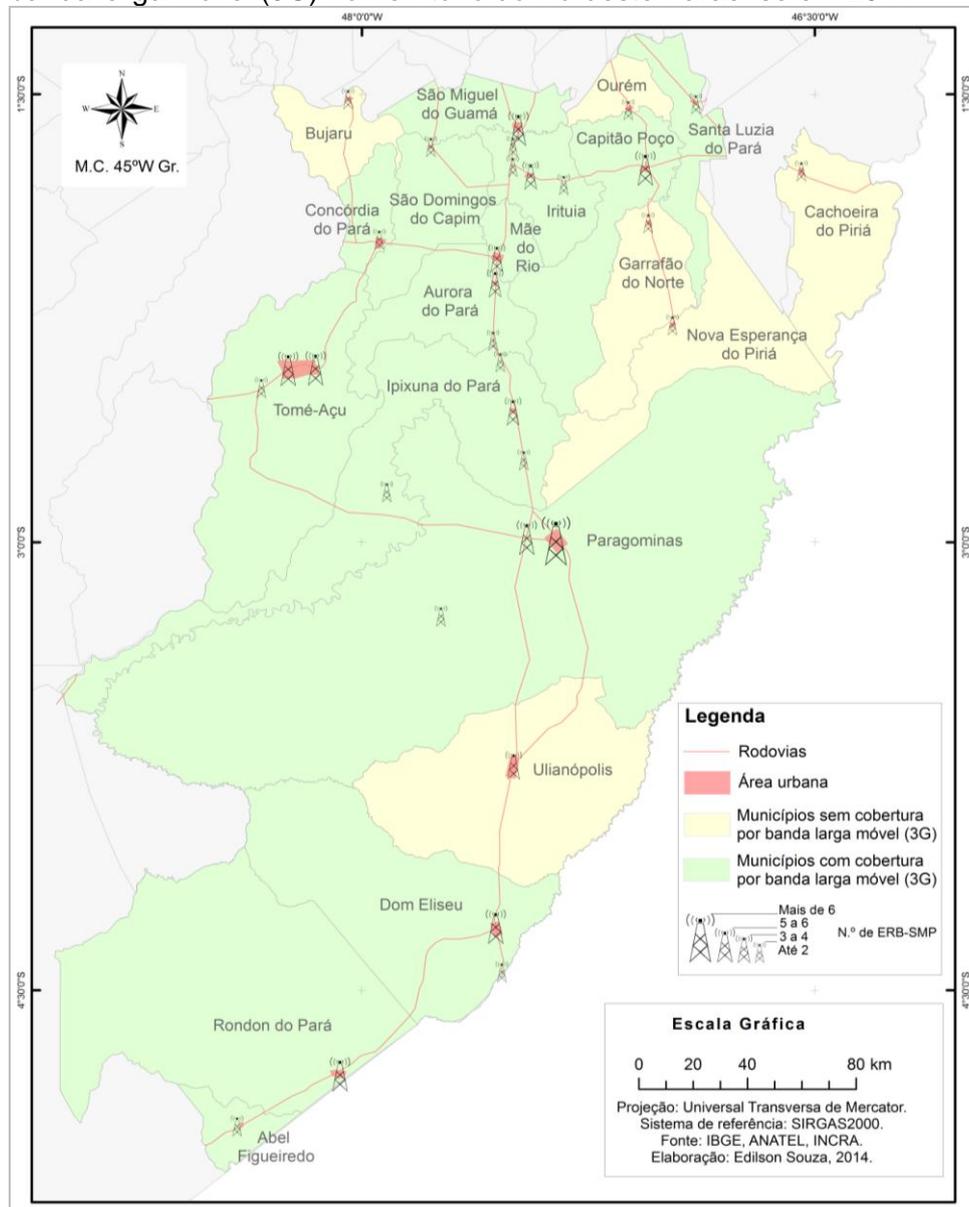
Estes são elementos que contribuem para reforçar o discurso da dificuldade de comunicação no Território, intensamente difundido tanto por parte de comunidades rurais quanto pelas urbanas. A fala dos agentes responsáveis pela mobilização social constitui parte desse cenário.

Temos dificuldades [...] Eu posso lhe garantir que dentro do Território do Nordeste Paraense nós temos muita dificuldade de acesso dos trabalhadores e trabalhadoras rurais na questão da informática, nós aqui da Fetagri presenciamos isso... Tem municípios que a comunicação é terrível até pela telefonia móvel [...]. No Nordeste Paraense é complicado. Você sai daqui pra outro município você tem que levar três chips, porque você nunca sabe o que pega lá [...] Você não consegue se comunicar [...]. Cada um tem uma realidade nessa questão da comunicação e a internet às vezes zera, Garrafão liga: olha não consigo! Tô uma semana ninguém consegue ler um e-mail. E é uma realidade aqui, nós vivenciamos isso aqui. A gente já trabalha a questão do convencional quando a gente faz a mobilização (Coordenadora do CODETER do Nordeste Paraense e Coordenadora Regional da Fetagri).

A entrevistada ainda declara sua indignação quanto à forma que o acesso aos meios de comunicação, em especial a internet, é tratada na mídia em geral; algo que

destoa por completo da realidade, não apenas do Território do Nordeste Paraense, mas da região amazônica como um todo: “eu fico indignada quando as pessoas passam na mídia a questão da informática... Parece que para o mundo a informática está em todos os lugares, que você vai lá e acessa. Não é essa a realidade amazônica, não é!”. Essas dificuldades não se restringem à área rural. O próprio espaço urbano enfrenta sérios desafios na comunicação pela telefonia e pela internet fixa e móvel, o mapa 18 demonstra que há municípios no Território que ainda não dispõem de cobertura banda larga (3G).

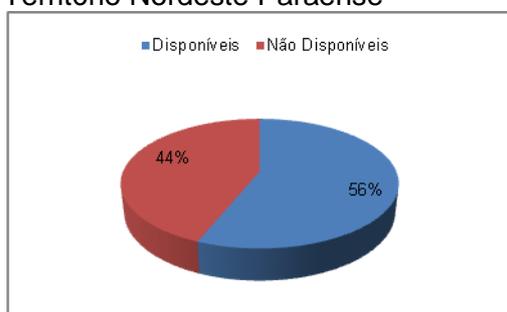
Mapa 18 - Distribuição das Estações Rádio Base (ERB) associadas a exploração do Serviço Móvel Pessoal (SMP) (Telefonia móvel) e municípios com cobertura por banda larga móvel (3G) no Território do Nordeste Paraense em 2014



Fonte: IBGE, ANATEL, INCRA.

Em muitas localidades do Território, onde a telefonia móvel apresenta todas as problemáticas já mencionadas, uma alternativa para conseguir estabelecer a comunicação ainda é o uso dos telefones públicos (orelhões). Porém, este é outro serviço que apresenta qualidade gravemente comprometida. Quase a metade dos aparelhos existentes não está disponível para uso (gráfico 3). Há municípios como, por exemplo, São Miguel do Guamá e Aurora do Pará em que a defasagem de telefones disponíveis é bem maior, aproximadamente 80% fora de operação (gráfico 4 e 5). Mas, é exatamente onde as dificuldades de comunicação são ampliadas que a disponibilidade da telefonia pública é menor e o estado de conservação é pior, isto é, a zona rural dos municípios. Para exemplificar, podemos mencionar o caso do Município de Ulianópolis, onde, dos equipamentos existentes no meio rural, 84%, não estão disponíveis para uso (gráfico 6). Esses dados expõem a fragilidade e a dificuldade em manter a comunicação no Território, especialmente por parte da população menos favorecida economicamente.

Gráfico 3 - Estado dos orelhões no Território Nordeste Paraense



Fonte: Anatel (2014b).

Gráfico 4 - Estado dos orelhões no Município de São Miguel do Guamá



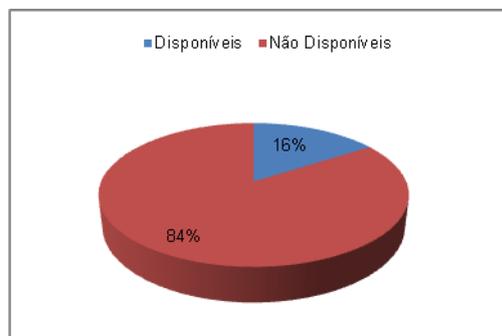
Fonte: Anatel (2014b).

Gráfico 5 - Estado dos orelhões na zona rural do Município de Aurora do Pará



Fonte: Anatel (2014b).

Gráfico 6 - Estado dos orelhões na zona rural do Município de Ulianópolis



Fonte: Anatel (2014b).

Mas os obstáculos não se limitam à telefonia. O acesso à internet nas sedes dos municípios que compõem o Território do Nordeste Paraense também é bastante comprometido. E quando se trata das comunidades rurais esse problema torna-se exponencialmente maior, considerando que são raros os espaços rurais que possuem acesso à internet de qualidade ou dotados com infocentros<sup>87</sup> (quadro 3), como também não possui Casas Digitais<sup>88</sup> em operação.

Quadro 3 - Relação dos infocentros do Território do Nordeste Paraense

| Município          | Infocentro   | Endereço  | Infraestrutura                             | Situação   |
|--------------------|--|---|--|--|
| Abel Figueiredo    | Prefeitura de Abel Figueiredo  | Trav. Nossa Senhora da Conceição, s/n<br>Bairro: Centro<br>CEP: 68527-000 | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Foi ativado, mas atualmente encontra-se desativado <sup>89</sup> .   |
| Aurora do Pará     | Não possui   |   |  |  |
| Bujaru             | Central Guará de Associações Solidárias de Desenvolvimento             | Rua General Gurjão, s/n   | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| Cachoeira do Piriá | Não possui   |   |  |  |
| Capitão Poço       | Associação de Moradores dos Conjuntos Coutilândia Jr e Euríco Siqueira | Rua WE 08, n. 813, Coutilândia, CEP: 68.650-000                           | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Município sem internet   |
|                    | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Capitão Poço     | Trav. General Barata, n. 667, Centro, CEP:68.650-000                      | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. |  |

<sup>87</sup> A coordenadora do CODETER destaca a forma em que os infocentros foram instalados no território: “não houve o diálogo de associar a implantação dos infocentros com o Território da Cidadania [...] onde seria estratégico para beneficiar essa ação territorial, não houve essa discussão”.

<sup>88</sup> Ação integrante do projeto Territórios Digitais, que faz parte do Programa Territórios da Cidadania, é coordenado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA) com a parceria entre órgãos do Governo Federal, estados, municípios, entidades públicas e sociedade civil. De acordo com o governo, as Casas Digitais em comunidades rurais, tem o propósito de fazer a inclusão digital de assentados da reforma agrária, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, entre outros (BRASIL, 2014f). Segundo relato de servidores da Delegacia Federal do MDA/Belém, durante o ano de 2010, foi realizado levantamento para a identificação da demanda para a implantação das Casas Digitais no Território do Nordeste Paraense, os espaços das associações tiveram que readequar suas estruturas para recepcionar os equipamentos, gerando expectativas e custo. Porém, os projetos não foram implantados, com alegação de problemas na infraestrutura da internet. Este fato produziu grande insatisfação na população.

<sup>89</sup> Segundo informações repassadas por técnicos da prefeitura a unidade não está em funcionamento.

|                        |   |  |  |  |
|------------------------|---|--|--|--|
| Concórdia do Pará      | Não possui  |  |  |  |
| Dom Eliseu             | Não possui  |  |  |  |
| Garrafão do Norte      | Não possui  |  |  |  |
| Ipixuna do Pará        | Não possui  |  |  |  |
| Irituia                | Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Irituia                           | Rua Coronel José Vieira, n.11, Bairro Vila Nova.       | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| Mãe do Rio             | Secretaria Municipal de Assistência e Promoção Social                   | Av. Presidente Castelo Branco, n. 366.                 | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| Nova Esperança do Pirá | Não possui  |  |  |  |
| Ourém                  | Associação dos Pequenos Agricultores da Casa Familiar Rural 25 de Julho | Rod. PA 124, km 37, Distrito de Curuçá, CEP:68.640-000 | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| Paragominas            | Telecentros.BR UFRA Paragominas   | PA-256, km 06, Nova Conquista, CEP:68.627-451          | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. |  |
|                        | União Municipal de Associações dos Moradores de Paragominas             | Rua Noêmia Dias, n. 96                                 | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. |  |
| Rondon do Pará         | Não possui  |  |  |  |
| Santa Luzia do Pará    | Não possui  |  |  |  |
| São Domingos do Capim  | Telecentros.BR Centro Paroquial de Formação São Domingos de Gusmão      | Rua João Soares Belo, n. 212, Matriz, CEP:68.635-000   | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |

|                     |  |  |  |  |
|---------------------|--|--|--|--|
|                     | Sindicato Rural de São Domingos do Capim                       | Av. Padre José de Anchieta, n. 130, Centro CEP:68.635-000                                      | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| São Miguel do Guamá | Não possui   |  |  |  |
| Tomé Açu            | Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Tomé Açu | Av. 1 de Setembro, n. 350  | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
|                     | Antiga Estação Ferroviária                                     | Trav. Levindo Reis, s/n, Praça Matriz, Centro. Av. Mário Nogueira, s/n, Centro, CEP:68.647-000 | 11 computadores, mobiliário, 1 impressora. | Implantado em parceria com o Governo Federal por meio do Programa Telecentros.BR, aguardando a instalação do link de internet. |
| Ulianópolis         | Não possui   |  |  |  |

Elaboração: SECTI (2014), com adaptações do autor.

Fonte: SECTI (2014).

A não instalação dos links de internet nos infocentros implantados no Território foi uma reclamação recorrente na fala dos entrevistados: “pior que ainda não tem internet. Vieram os computadores, vieram as mesas, eles prepararam as salas, fizeram tudo, mas internet nada” (Representante da Associação de Pequenos Agricultores da Casa Familiar Rural - ASCAFAR 25 de Julho). O representante afirma que os equipamentos estão sendo usados para as aulas de informática, porém sem o uso da internet. Por meio da figura 3, verifica-se a placa de implantação do infocentro na ASCAFAR 25 de Julho.

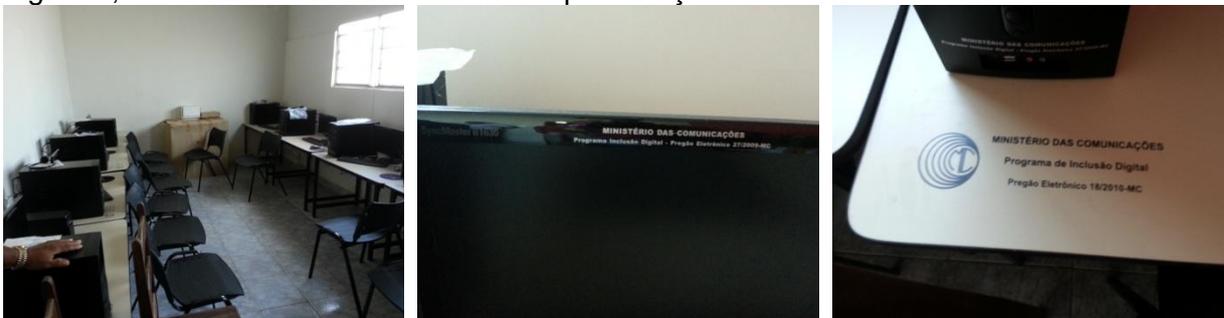
Figura 3 - Placa da implantação do infocentro na ASCAFAR 25 de Julho.



Autor: Souza (2014).

Outro exemplo interessante é o infocentro de Capitão Poço, localizado no prédio do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), que possui o mesmo problema da falta da internet. Porém, a situação é ainda mais grave, pois apesar de dispor de toda infraestrutura e com equipamentos novos, o espaço nunca foi utilizado. “Desde o tempo da Ana Júlia que tem computador pra usar de infocentro, que foi montado todinho, depois entrou Jatene, foi tirado dela e foi montado outro [...] Mas até hoje continua do mesmo jeito (Representante 1 do STTR de Capitão Poço). “Tá tudo montado só esperando a liberação” (Representante 2 do STTR de Capitão Poço). Nas figuras 4, 5 e 6 verificam-se detalhes do referido infocentro e no mapa 19 a infraestrutura digital no Território.

Figura 4, 5 e 6 - Infocentro do STTR de Capitão Poço.



Autor: Souza (2014).

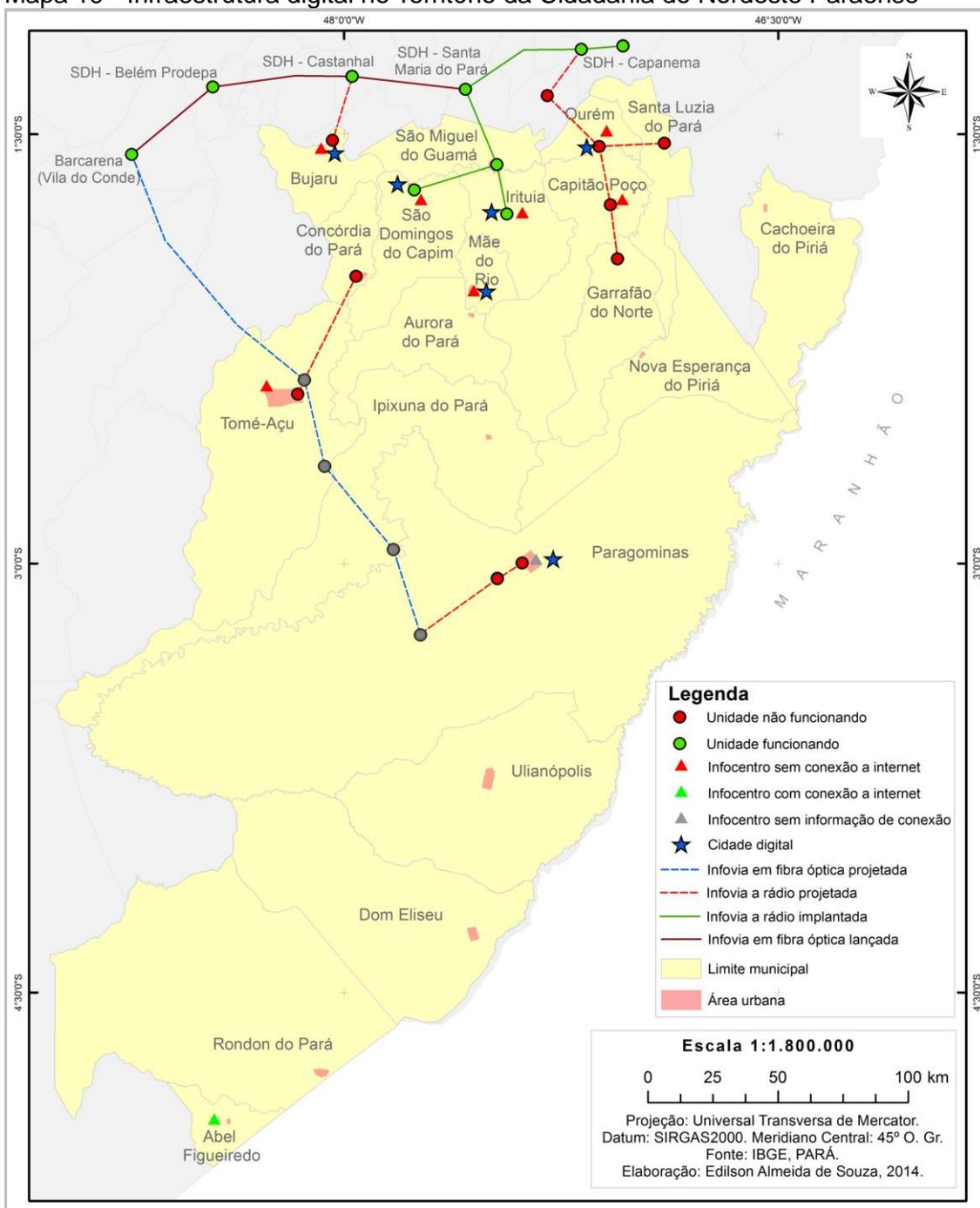
Esse mesmo discurso é identificado entre os demais atores do Território. Por exemplo, o representante da Emater do Município de Aurora do Pará, afirma que o acesso à internet é extremamente limitado: “a internet, pra sociedade civil,

principalmente pra sociedade rural, ela é inexistente ou muito precária [...] Nosso público em idade mais avançada, em termos de internet é zero e o público mais jovem é só rede social”. O entrevistado ainda declara que o uso qualificado da internet é muito pouco e incipiente. A representante do Movimento de Mulheres (MMNEPA) acrescenta que “essa questão da internet é um problema [...] Lá no interior tem dificuldade até, às vezes, pra gente falar com alguém de outros municípios [...] Qualquer coisa, se quer acessar a internet rápido, tem que vir pra cá pra cidade, pro *cyber*”. O secretário de agricultura do Município de Nova Esperança do Piriá enfatiza que a internet na cidade é uma das piores e “no interior não tem [...] Os poucos sistemas que foram implantados não funcionam em nosso Município [...], não foi dada manutenção [...]”. Dessa maneira, esse discurso contrapõe a realidade do Nordeste Paraense com a atual fase do desenvolvimento em nível mundial, centrada nas tecnologias de informação.

Essas dificuldades na comunicação se somam a outras igualmente graves, como o problema da energia elétrica. Conforme se observa em argumentos da equipe da Cooperativa de Prestação de Serviço em Desenvolvimento Rural (Coodersus): “na nossa região hoje, o que é mais falado não é nem habitação, é energia, porque tem algumas regiões que nem têm energia, aí a gente tá com mais de dois anos e meio que não é investido nada de energia no Estado”. O entrevistado acrescenta aos problemas mencionados a dificuldade de acesso por meio das estradas vicinais, fato que se agrava no período do inverno amazônico, devido ao elevado índice pluviométrico.

Dessa forma, defrontamo-nos com uma realidade em que a infraestrutura de comunicação (telecomunicações e conectividade), de transporte e de energia é deficitária, sobretudo no interior dos municípios, o que constitui um dos fatores limitantes à construção de uma rede de saberes autêntica e capilarizada, capaz de promover a interação efetiva dos atores sociais e converter-se em um instrumento mobilizador da sociedade. Problemáticas semelhantes foram identificadas no Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal e se ampliam no contexto amazônico com a insuficiência geral de infraestrutura específica de CT&I e com a deficiência do sistema educacional, o que, de acordo com o estudo, contribui para a elevada concentração de renda, a precariedade das condições urbanas e os déficits de serviços públicos (CGEE, 2013).

Mapa 19 - Infraestrutura digital no Território da Cidadania do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE, Pará (2013).

Uma forma de enfrentar os obstáculos da comunicação do Território do Nordeste Paraense e de todo o interior da região amazônica, e, simultaneamente, proporcionar a produção e a difusão de informação da realidade local, como, também a interação e a manifestação das comunidades, são as rádios comunitárias. De acordo com Steinbrenner (2011), as rádios comunitárias estão presentes nas regiões periféricas, associadas à iniciativas de grupos relativamente organizados e

tradicionalmente excluídos pelo sistema tradicional dos meios de comunicação de massa. Trata-se de uma maneira alternativa de contrapor-se ao modelo dominante de comunicação, para, com isso, suscitar visibilidade às suas demandas, valores ou crenças.

A quantidade de rádios comunitárias oficialmente em atividade no Estado do Pará é de cento e vinte sete emissoras, outorgadas até junho de 2014. Dos vinte municípios que compõem o Território do Nordeste Paraense, quatorze possuem rádios comunitárias, que se encontram em situação de licença provisória e licença definitiva (ANATEL, 2014). Porém, conforme revelam os estudos de Steinbrenner (2011), na Amazônia há um número bem superior ao oficial, que operam na clandestinidade enquanto esperam a lenta burocracia para a legalização. Ademais, a legislação<sup>90</sup> que regulamentou o setor aplicou um forte golpe sobre essas rádios, especialmente em regiões com grandes distâncias e com baixo adensamento populacional, pois ficou permitida a operação apenas com baixa potência (25 Wats) e alcance restrito (1 km de raio), o que as tornam completamente inviáveis. Com isso, elas não conseguem impactar a agenda política local, originando em si um paradoxo: institui-se como fenômeno crescente, com relevância social e política, no entanto, geralmente, são desconhecidos do grande público e invisíveis para além de suas bases (STEINBRENNER, 2011). Ou seja, cerceou-se a existência e a expansão de um sistema alternativo e popular de comunicação.

Assim, o uso das rádios comunitárias no âmbito do Território do Nordeste Paraense torna-se importante em função da possibilidade de enfrentamento dos problemas estruturais, isto é, ter a capacidade de promover a reconfiguração das relações de poder-saber a partir da inserção de indivíduos subjetivados, como atores ativos no campo da comunicação, isto é, na produção e difusão de saberes próprios ou que lhes são verdadeiramente pertinentes. Dessa forma, contribui para o (re)posicionamento desses grupos em suas relações de poder, uma vez que saber e poder estão sempre se relacionando mutuamente, conforme nos lembra Machado (2007). Devemos salientar que não apenas a pobreza econômica, mas também a exclusão do acesso à informação contribuem para a efetivação das estratégias de governamentalidade biopolítica.

No entanto, mesmo perante a todas as dificuldades de comunicação e de

---

<sup>90</sup> Lei 9.612, de 19 de fevereiro de 1998 que instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

difusão de informação existentes no Território, esse problema ainda não foi pautado no âmbito do Colegiado Territorial. Não houve propostas ou demandas por melhorias do setor, como confirma o representante do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), da Regional do Nordeste Paraense. Ao ser indagado sobre o tema, falou: “não, a gente nunca fez essa discussão de proposta. Ela aparece como dificuldade [...] É difícil mesmo, é cruel essa questão da comunicação”. Ratifica esse posicionamento a atual coordenadora do Conselho: “foi uma coisa que ainda não discutimos [...], ainda não foi pautado isso. Discutimos como uma dificuldade”. Esses argumentos, mais uma vez, corroboram com o que já havíamos mencionado anteriormente: o não enfrentamento de problemas estruturais que obstaculizam o livre fluxo de informação e a comunicação fluída entre a população.

Vale ressaltar que além de toda a carência do sistema de comunicação, transporte e energia no referido Território, que contribui para ampliar os desequilíbrios nas relações de poder, acentuar problemas estruturais, facilitar o processo de governamentalidade biopolítica, outra variável importante ainda está presente: a própria instituição dos jogos de poder. Trata-se de um círculo vicioso, pois a ausência de infraestrutura de informação e de sua apropriação efetiva privilegiam determinados grupos nas relações de poder, os grupos beneficiados limitam ou controlam a difusão de informações.

Isso pode ser constatado por meio da pouca e escassa informação acerca do Programa que chega ao Território. Quando chega, não atinge a plenitude dos entes. Importantes atores sociais que estão bem localizados e possuem acesso aos meios de comunicação e transporte alegam não receberem informações acerca da política pública.

[Informação sobre o PTC é] deficiente, beira a inexistência. O que eu consigo de informação é muito mais de conversas informais que propriamente pelos trâmites da formalidade e quando chega pelos trâmites da formalidade ela é pro conhecimento do povo em si, da sociedade... Ela ainda vem muito tecnicada, de forma que [...], muitos grupos que deveriam estar no território desconhecem isso [o programa] completamente (Representante da Emater de Aurora do Pará).

Deve-se destacar que o entrevistado, como diversos outros que afirmaram não receber informações consistentes sobre o Programa, possuem papel importante como replicadores e difusores de conhecimento para as comunidades em que

atuam. Podemos citar alguns exemplos, como a representante regional dos quilombolas do Nordeste Paraense e representante da Comunidade Quilombola Camiranga. Ela alegou não receber convites oficialmente, nem informação do que é o Programa e de suas ações. A representante da Associação do Quilombola Bela Aurora, tem recebido algumas informações do Programa por meio de outras representantes de comunidades quilombolas, mas nenhuma informação foi recebida por algum outro meio. Entre outros representantes de comunidades quilombolas, pode-se mencionar da Comunidade Santa Maria do Curuçá, que disse ter conhecimento do Programa, mas nunca recebeu convite e, conseqüentemente, não participou. A representante da Associação de Remanescentes de Quilombos Oxalá Bujaru (Arquiob) declarou ter participado no período de 2010 a 2012, mas deixou de frequentar as reuniões territoriais a partir desse período por conta da falta de convites. O discurso da falta de informação fica ainda mais evidente na fala do ex-presidente da Comunidade Quilombola Santa Rita das Barreiras:

não tenho participado. Eu participei do Programa Territórios da Cidadania tá com uns três anos atrás. Faz três anos que eu participei de algumas reuniões aqui no Nordeste Paraense. Depois disso a gente não participou, a **gente não foi mais convidado a participar**.

Algo importante a salientar é que essa falta de convites e informação não se restringe às diversas representações quilombolas, mas também atinge o segmento que geralmente possui mais participação nas discussões territoriais, os sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, particularmente aqueles filiados à Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (Fetraf-Pará), conforme alegaram os entrevistados dos sindicatos de Dom Eliseu e de Bujaru. A mesma alegação também tem sido feita por outros grupos, como os representantes das comunidades indígenas, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do poder público municipal, conforme expõe o representante da Secretaria de Agricultura do Município de Dom Eliseu: “o convite, pra chegar aqui pra gente, é complicado. Quando chega, chega por e-mail, às vezes não chega por e-mail, a gente fica sabendo, ó!, vai ter reunião do Território”. Assim, constata-se uma grande deficiência na comunicação no Território, a exemplo do fluxo informacional por *e-mail*, que, apesar de popularizado, não demonstra grande eficiência devido à vulnerabilidade da internet e à falta de hábito das pessoas em verificar as mensagens.

#### 4.5.1 O desconhecimento dos presidentes das associações de assentamento frente ao Programa e as implicações na relação saber-poder

Essa carência de acesso à informação entre os principais atores sociais do Território nos instigou a investigar o conhecimento que os presidentes de associação dos projetos de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) do Nordeste Paraense possuem sobre o Programa Territórios da Cidadania. Consideramos importante averiguar esse grupo social por várias razões: primeiro, pelo fato de que um dos critérios para a escolha e a priorização do Território a ser incorporado ao Programa era a maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, isto é, este é um dos grupos-alvo dessa política pública; segundo, esses entes são lideranças populares que possuem o contato direto com a realidade do campo e, simultaneamente, são os agentes de contato com o poder público e com as políticas públicas, e são os elos entre as ações governamentais e o povo do campo; terceiro, porque são também agricultores e seus discursos expressam a visão da população-alvo desse Programa; quarto, porque são atores relevantes para compreendermos o fluxo de informações entre os sindicatos de trabalhadores rurais e seus sindicalizados; quinto, porque estão em espaços que possuem uma maior concentração e interação de políticas públicas, ao menos teoricamente; por fim, sexto, por verificarmos grande ausência desses atores nas reuniões do Colegiado Territorial.

Estabelecemos contato com vinte e oito presidentes de associações, os quais foram indagados se já ouviram falar sobre o Programa Territórios da Cidadania. A resposta predominante foi de desconhecimento total do Programa. Termos como, “nunca ouvi falar”, “tô sabendo agora”, “a primeira vez que eu ouço falar” correspondeu a 74% das respostas. Na fala dos demais (26%) surgiu o discurso do “já ouvi falar”, todavia isso não significou que esses atores possuíssem algum conhecimento verdadeiro sobre o Programa. Pelo contrário, ao serem interrogados acerca dos propósitos ou objetivos dessa política, a afirmação em 100% das respostas foi de desconhecimento: “não sei ao certo do que se trata”, “não conheço detalhes”, “não sei dizer”.

Entre aqueles que disseram “já ouvi falar”, perguntamos se eles já haviam participado de alguma reunião, plenária ou algum outro evento do Território. Uma

grande maioria respondeu não ter participado (71%). Por outro lado, 29% não souberam afirmar se as reuniões das quais participaram eram, de fato, referentes ao Programa Territórios da Cidadania. Assim, esses discursos revelam que, mesmo quando participam de reuniões, estes não se apropriam efetivamente e não possuem uma participação consciente do processo que estão fazendo parte.

Procuramos identificar também há quanto tempo essas pessoas estão na presidência das associações, para nos certificarmos se os discursos emitidos estavam contemplando a existência do Programa. Os resultados apontaram uma média de aproximadamente seis anos e o tempo mínimo de exercício no cargo foi de dois anos. Há casos em que exercem os mandatos há mais de dez anos. A partir dessas informações, dois pontos merecem atenção. Primeiro, mesmo os representantes que estão há menos tempo em exercício tiveram condições suficientes para terem recebido informações sobre esta política pública; segundo, foi possível observar uma falta de rotatividade na presidência de algumas associações, o que pode estar ocorrendo em função do não surgimento de novas lideranças ou da manutenção do cargo em razão do favorecimento e do controle social que determinados atores exercem, uma vez que, as relações de poder são microfísicas e estão difundidas pela rede social, conforme Foucault (2012b). No entanto, essa é uma hipótese que merece mais investigação.

Outro ponto investigado foi a relação das associações com os sindicatos de trabalhadores rurais. Foi possível registrar que majoritariamente há uma boa relação entre os presidentes e os sindicatos locais. Todavia, estas relações não refletem no estabelecimento de um fluxo informacional de maneira efetiva entre sindicato-associação-sindicato, uma vez que, mesmo em municípios em que os sindicatos são participativos nas discussões territoriais, os presidentes não possuem conhecimento do Programa.

Assim, a falta de conhecimento sobre o Programa por parte dos presidentes de associação dos projetos de assentamento se deve não apenas à carência das tecnologias de informação, mas à falta de interesse em envolver atores que podem ampliar a complexidade das problemáticas, potencializar o tensionamento entre atores sociais, além de visarem à redução dos custos com as discussões territoriais. Mas, acima de tudo isso, acreditamos que falta um sistema próprio, autônomo, com tecnologia de comunicação apropriada pelas comunidades, capaz de instituir um

território-rede por meio do reconhecimento de suas verdadeiras identidades. Isso certamente não vai corresponder ao Território que artificialmente foi implantado.

Vale ressaltar que ao mencionarmos a falta de conhecimento do Programa Territórios da Cidadania por parte de seu público-alvo, não estamos defendendo a simples inserção de novos atores nesse instrumento de governamentalidade biopolítica, mas a apropriação desses espaços como campos de resistências ao modelo implementado, favorecendo uma interação autêntica e consciente, capaz de romper com as formas de controle, criando dispositivos que propiciem o enfrentamento de questões que possibilite alterar as relações historicamente mantidas.

#### 4.5.2 A produção de informação e a não apropriação pela população do Território

Apesar da informação não chegar, não ser difundida plenamente, os atores sociais acreditam haver maior produção de informações acerca do Território, porém estas não chegam à população como um todo: “as pessoas que tão no município que detém essa informação, muitas das vezes não participa. Essas informações ficam isoladas e você não consegue visualizar” (Ex-coordenador do CODETER).

Outra reclamação do entrevistado é que as informações colhidas não retornam para o Território de maneira abrangente: “há esse distanciamento da informação do que foi colhido, do que foi readequado, exatamente com as instituições que representam o Território”. Indagado se a população tinha acesso a essas informações produzidas no âmbito do Território, o entrevistado foi categórico em afirmar que não. Acrescentou que até mesmo grande parcela do poder público não tem acessado muitas das informações disponibilizadas oficialmente acerca do Território: “nem todo poder público tem a curiosidade de ir lá e acessar..., a não ser que queira formular um projeto”. Para romper com isso, ele asseverou que a “divulgação precisava ser mais constante”.

Foi com o argumento de instrumentalizar um processo de difusão constante de informações referentes ao Território que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) criou o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), conforme abordamos no capítulo anterior. Essa ferramenta foi estruturada para colaborar com a gestão de informação e de conhecimento, assim como dar fluidez à comunicação.

Relembramos que seus objetivos são “promover e facilitar o acesso às informações que subsidiem a gestão territorial; realizar avaliação da gestão, de resultados e de impactos da política; e disponibilizar instrumentos para melhorar a qualidade dos investimentos públicos” (BRASIL, 2010, p. 4).

No entanto, nossa pesquisa junto aos atores sociais que participam das atividades do Território da Cidadania do Nordeste Paraense não confirmou o suposto potencial da ferramenta; muito pelo contrário, constatamos que há um desconhecimento generalizado acerca da existência da mesma. Ao serem indagados se possuíam conhecimento a respeito do SGE e se já fizeram algum uso, as respostas foram predominantemente negativas. Termos como, “não”, “não, isso aí não vi não”, “não, essa parte ainda não”, “esse aí não”, “não, eu não. Acho que nem os cooperados chegaram acessar”, “nunca entrei, nunca usei não”, foram recorrentes nas falas.

Até mesmo agentes centrais na discussão do Programa, como membros do Núcleo Diretivo do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER), afirmaram desconhecer o sistema elaborado pela SDT/MDA. Mesmo o pequeno grupo que declarou saber da existência e fazer uso desse instrumento reclamou haver muita restrição ao acesso, pois vários ambientes requerem cadastro e perfil específico, que eles, por sua vez, não dispõem, conforme pode ser constatado na fala do secretário do CODETER: “o pessoal bate muito nessa tecla. Toda informação tá lá, lá no site [SGE] [...], mas tá restrito”. O argumento também é confirmado pela coordenadora do CODETER: “a restrição é geral, é restrito”.

Os indivíduos que alegaram não ter acessado o Sistema de Gestão Estratégica (SGE) também revelaram não ter recebido qualquer informação acerca da existência do mesmo por qualquer outro meio de comunicação, isto é, a ferramenta que se propõe a difundir o conhecimento sobre o Território não tem sido difundida. Consequentemente, essa carência se soma à crítica da falta de acesso à informação e de gestão das ações implementadas no âmbito territorial. Dessa maneira, esse instrumento opera mais eficientemente nas instâncias do governo federal, particularmente suprindo informações à SDT/MDA, na qual estão centralizadas, contrastando com uma participação rarefeita dos atores sociais alvos da política pública. Assim, em termos da relação saber-poder, a concentração de saberes em um determinado ponto, tende sempre a gerar desequilíbrios nas

relações de poder.

Todavia, as relações de poder não estão bipolarizadas entre a sociedade civil e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). Conforme já mencionamos, Foucault (2012b) considera que o poder não se concentra, necessariamente, no Estado, mas se constitui de relações que se distribuem de maneira ampla e em redes de micropoderes que se expandem por toda a sociedade e circulam em cadeia. Nesse sentido, procuramos em nossa análise valorizar as múltiplas sujeições que ocorrem no interior do corpo social no Território do Nordeste Paraense, constituídas por meio das múltiplas práticas sociais estabelecidas historicamente entre agentes que nele atuam.

Foi procurando compreender o poder nas suas manifestações mais diversas e não o tomando como um fenômeno homogêneo, isto é, como relações que não ocorrem da mesma forma em todo Território do Nordeste Paraense, que percebemos que variados instrumentos de saber atuam na implementação de métodos de dominação. Esse processo gera uma multiplicidade de relações de forças estratégicas, conforme podemos observar na fala de integrantes do Território durante entrevista.

A teoria fala num processo participativo. Processo mais homogêneo de decisão, mais democrático, mas isso não ocorre [...]. Processo democrático até certo ponto [...] internamente tem as forças políticas do Território, dos grupos que tem internamente, dentro dos movimentos e acaba isolando, isolam muito, as lideranças isolam terrivelmente [...]. Aquelas pessoas que têm uma vinculação com determinado líder político, a dominância política ali..., ela vai beneficiar aquele que faz parte daquele grupo político e isolam os outros. Aí começam uma briga terrível, tem município que não é atendido por causa disso (Representante da Secretaria de Agricultura do Estado do Pará).

Esse discurso é reforçado ao ser defrontado com as práticas limitadas de mobilização da população existente no Território, gerando a exclusão de um grande número de atores sociais. Esse processo, às vezes, ocorre de forma sutil, como o envio de convites muito próximo da realização dos eventos, o que compromete a participação de entidades que demandam certo tempo para o trâmite da concessão de diárias e passagens, contribuindo, em parte, para a reduzida representatividade nas assembleias.

Outra forma de controle se estabelece quando as relações de forças buscam

acumular vantagens e ampliar benefícios locais, como argumenta representante do Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses (COIMP) “[no Território está] cada um querendo trazer mais pro seu, tanto que há um fatiamento”. Esse embate pode envolver um mesmo grupo do movimento social, situado em municípios diferentes, apesar de, na maior parte dos casos, as lideranças unificarem as propostas. O importante a salientar é que nesse processo de disputas internas se estabelecem relações de governo, as quais, também, influenciam no direcionamento da política pública, relações que demandam saberes, que, por sua vez, não são neutros.

Todas essas particularidades no controle do saber implicam em relações de poder igualmente associadas. Mais uma exemplificação dessa multiplicidade de relações de forças envolve as cooperativas e associações de pequenos agricultores, conforme relato do representante da Embrapa Amazônia Oriental/NAPT Belém/Brasília, situada no Município Paragominas. Houve casos em que o presidente de cooperativa colocou impedimentos à liberação de projetos por acreditar que teria perda de poder. O entrevistado enfatiza que muitas das representações da sociedade civil não têm tido renovação, tornando-se praticamente vitalícias: “numa estrutura menor, [o cargo] é vitalício”. Ele destaca que são poucas as novas lideranças: “isso aí é prejudicial em qualquer aspecto, seja cooperativa, associação, sindicato”.

Outros entes importantes na produção de conhecimento acerca do Programa Territórios da Cidadania são as universidades, os institutos e os centros de pesquisas, como o caso das atividades de pesquisa e extensão da Universidade Federal do Pará (UFPA) no âmbito do projeto acompanhamento, monitoramento e avaliação do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PDSTR) no Território do Nordeste Paraense, que possuía, entre seus objetivos, a criação de uma Célula de Acompanhamento e Informação (CAI)<sup>91</sup> para a coleta, sistematização e análise de dados referente à evolução do Programa.

---

<sup>91</sup> São definidas pelo Edital MDA/SDT/CNPq n. 05/2009 como: “unidades administrativas com funções de coletar e registrar nas bases do sistema, sobretudo, dados relacionados com os seus primeiros cinco componentes (territórios, atores, planos, projetos e colegiados). Isto é, a Célula de Acompanhamento e Informação coletará e registrará dados sobre: I) informação básica, caracterização e tipologias dos territórios; II) redes de colaboradores e parceiros existentes e número e tipo de organizações existentes no território; III) desempenho dos colegiados, agenda dos

O projeto ocorre a partir de uma iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT), numa parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Universidade Federal do Pará (UFPA). Nossa análise se concentra em um desses produtos gerados pelo Programa Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários<sup>92</sup> (ITCPES/ICSA/UFPA): o Relatório Analítico do Território Nordeste Paraense (BRASIL, 2011c), que tem como objetivo sistematizar os dados coletados pela pesquisa de monitoramento e avaliação do Território.

Uma observação importante a se fazer do Relatório Analítico do Território Nordeste Paraense é quanto ao caráter pouco crítico e à vinculação da universidade à estrutura instituída pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA). A ausência de uma crítica mais profunda pode ser constatada na compreensão que os pesquisadores apresentam acerca do Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania [...] **é um grande pacto que une ações de diferentes** ministérios do governo federal, integrando ainda os governos estadual e municipais do Território, no sentido de promover o desenvolvimento territorial, através de uma organização sustentável da produção, da promoção da regularização fundiária, dos direitos sociais e de inclusão social, além de ações que visam desenvolver a infraestrutura, a saúde, a educação e a cultura (BRASIL, 2011c, p. 16, grifo nosso).

Com isso, reproduzem e reforçam, simultaneamente, o discurso de desenvolvimento territorial aos moldes do que tem sido amplamente difundido e recomendado pelas agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial. O grande pacto que une ações diferentes, ações de desenvolvimento territorial empreendidas de maneira articulada, reproduzido pelo relatório, não ocorre. Como também não se constata essa grande interação entre os principais

---

colegiados e seus integrantes; IV) Plano de Desenvolvimento Territorial registrando o número e tipo de atores que participaram na sua elaboração, o processo metodológico, os projetos definidos e a síntese do plano que alimenta o caderno territorial; V) acompanhamento e avaliação de projetos desde a elaboração da proposta até sua sistematização” (BRASIL, 2009, p. 8-9).

<sup>92</sup> A contratação do referido Programa foi fruto da seleção pública de propostas por meio do Edital MDA/SDT/CNPq Gestão de Territórios Rurais n. 05/2009. O edital previa o de financiamento 60 Células de Acompanhamento e Informação (CAI) com recursos no valor global estimado de R\$19.621.572,00 (dezenove milhões, seiscentos e vinte e um mil e quinhentos e setenta e dois reais), oriundos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios (programa 1334 do PPA 2004-2007 e do PPA 2008-2011). O início da contratação das propostas aprovadas foi a partir de 05/04/2010, com duração de trinta e seis meses (BRASIL, 2009).

entes do Território, conforme já mencionamos.

Nesse sentido, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS), um pacto entre governos (federal, estadual e municipal) e representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, universidades e ONG's principalmente) no Território assume importância, uma vez que, através desse acordo, **ficam definidas quais ações de desenvolvimento territorial serão empreendidas de maneira articulada**, a fim de atender às perspectivas dos entes pactuantes em curto, médio e longo prazo, a partir de temas como: ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania e infraestrutura para o desenvolvimento (BRASIL, 2011c, p. 16-17, grifo nosso).

Problemas estruturais que carecem de enfrentamentos conjugado mereceriam uma atenção maior, como é o caso dos conflitos fundiários existentes no Território. Para tanto, seria importante o estudo avançar para além dos instrumentos fornecidos pela SDT/MDA e, com isso, romper com o silenciamento quanto ao tema, que, por sua vez, permeia o documento.

O relatório trabalha com diversos indicadores elaborados pela SDT/MDA. Em sua maioria, são apresentados com uma carência da análise dos dados obtidos na pesquisa; este fato corrobora com o argumento da necessidade de aprofundamento das apreciações. Conforme pode ser observado, na questão concernente ao índice de capacidade institucional, o estudo afirma que os mecanismos de solução de conflitos têm-se apresentado eficientes na construção de espaços de diálogos no Território do Nordeste Paraense, mas, na verdade, observamos ausência de tais abordagens e de enfrentamentos no âmbito territorial.

Os indicadores apontam a infraestrutura institucional com um nível médio alto (62,5%) existente no TR, bem como, dos mecanismos de solução de conflitos vêm se mostrando de forma mediana (55%), o que poderia indicar que, embora os serviços institucionais disponíveis estejam em um nível médio baixo (29,4%), a articulação entre os instrumentos de gestão municipais (43,8%) e os mencionados mecanismos de solução de conflitos tem se mostrado eficientes na construção de espaços de diálogo no TR, apoiando as iniciativas comunitárias nas diversas dimensões pesquisadas (ambiental, social, cultural, produtiva etc.). **Isto pode indicar que, pelo fato de ser uma das regiões de colonização mais antigas, onde os conflitos fundiários, de certa forma, estão “assentados”** (BRASIL, 2011c, p. 31).

Todavia, a ocorrência de eventos e a mobilização da sociedade civil

atualmente, revelam uma realidade distinta do meio rural e urbano apresentado no Estudo da universidade àquela época. A realização da audiência pública acerca das denúncias de acirramento da violência no campo e na cidade e o desrespeito aos direitos humanos, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Pará, ocorrida no dia treze de dezembro do ano anterior, em Paragominas, demonstra que os conflitos, inclusive os fundiários, encontram-se acirrados.

Durante a Assembleia a comissão ouviu as várias denúncias [de] desrespeito aos direitos humanos, ocorridos tanto na zona rural como na zona urbana. Todas as ocorrências apresentadas, referente [às] questões de conflitos agrários ocorridos em Paragominas, como os casos apresentados do Assentamento Alta Floresta – Perac, o Assassinato do Sindicalista Zé Mineiro, caso da colônia Luiz Inácio, Assentamento Paragonorte, ocorrências que mais se destacara, visto que tinha certa urgência, foi agendada uma audiência com a Superintendência do INCRA em Belém-PA, com as lideranças para discutir as problemáticas levantadas naquele município (IPA, 2014, p. [1]).

Com isso, as considerações realizadas pelo Relatório Analítico, além de reforçarem a estratégia de desenvolvimento territorial em curso no País, influenciada pelo Banco Mundial, também contribuíram para a normalização do comportamento da população do Território. Isso significa uma observação cada vez mais constante, que implica na ampliação dos efeitos de poder a partir do acúmulo do saber, desse modo, efetivando uma naturalização da lógica de mercado.

Para que haja a **potencialização das ações no TENEPA**, é necessário o estabelecimento de fluxos contínuos associados à intersectorialização das políticas públicas no Território como condição necessária e vital para a **ampliação da sua mobilidade produtiva**, uma dificuldade, particular, devido à execução de ações desarticuladas, burocráticas e postergadas nas três esferas de governo. No entanto, a sociedade do conhecimento e o capitalismo de redes exigem a rapidez dos fluxos operados *on line* e a flexibilidade a fim de atender as [sic] dinâmicas particulares (BRASIL, 2011c, p. 62, grifos nossos).

Assim, a universidade se soma aos variados instrumentos da produção de saber que colaboram com a implementação da governamentalidade biopolítica, que, por sua vez, permeia uma multiplicidade de práticas sociais, levando ao fortalecimento de relações de forças estratégicas em função do aumento do saber

produzido. Na atualidade, a economia política da verdade é consubstanciada no discurso científico e nas instituições que o produzem, sendo a universidade um desses grandes aparelhos.

#### **4.6 Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense: o território esvaziado e a normalização do desenvolvimento**

O Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense implanta-se numa realidade assinalada pela conflitualidade e pela divergência de interesse, não apenas entre os diversos atores sociais existentes, como também no próprio processo de formação e estruturação fundiária do Território. No entanto, esse cenário tem sido negligenciado na construção dessa política pública, ao passo que a abordagem territorial tem sido adotada como normativa para o suposto desenvolvimento rural, não superando o viés setorialista e nem proporcionando um arranjo interinstitucional que permita uma articulação horizontal das políticas públicas de forma realmente efetiva, conforme exposto nas seções anteriores.

O uso do território ganha relevância não apenas como recorte de planejamento, mas também como instrumento de conjugação harmônica das relações de forças no Território do Nordeste Paraense. Nessa perspectiva, a participação social em si seria capaz de reduzir e até mesmo eliminar as divergências internas, como as desiguais relações de poder estruturalmente existentes e a imensa concentração fundiária. Todavia, a participação da sociedade tem-se comportado de maneira limitada e regulamentada por dispositivos governamentais, conforme veremos na seção seguinte.

Como salientam Alencar e Menezes (2009), os objetivos dos programas de desenvolvimento do meio rural no País tem contribuído para a transformação do camponês em pequeno empresário, algo que tais políticas parecem considerar como suficiente para enfrentar os problemas da desigual estrutura fundiária e da injusta distribuição de renda. Ademais, é importante mencionar que essa forma de desenvolvimento, que serve como mecanismo de reprodução do capital, com a inserção da questão agrária no universo do mercado, contribui para reforçar a estratégia de governamentalidade biopolítica.

Tais políticas públicas no Brasil não estão voltadas para o meio rural e sim para as atividades agrícolas, como já alertavam Alencar e Menezes (2009), e

igualmente confirmadas no Território do Nordeste Paraense. Mesmo com o recorte territorial proposto, não foram capazes de solucionar os problemas decorrentes da excludente estrutura agrária da região; muito pelo contrário, o Estado permanece favorecendo a reprodução e a ampliação do capital, buscando inserir no núcleo desse sistema o camponês.

Podemos mencionar, como exemplo, o destaque economicista concedido aos Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e aos projetos apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) no Território do Nordeste Paraense. Produz-se, assim, o fortalecimento dos mecanismos de mercado, não somente para promover o desenvolvimento econômico da agricultura familiar, mas como um suposto instrumento para a promoção das liberdades.

É preciso destacar que os recursos que transitam pela discussão territorial são considerados limitados, como pode ser constatado no discurso dos atores sociais: “pra um Território tão extenso, o recurso é muito insignificante, isso também é um problema [...]. O recurso acaba sendo muito pequeno pros problemas que temos aqui no Nordeste Paraense” (Coordenadora do CODETER). “O recurso é irrisório” (Secretário de Agricultura de Dom Eliseu). “É um número muito reduzido também agora [o recurso é de] 425 mil, né? [...]. O [recurso] que temos pra sanar as necessidades é muito irrisório, é muito irrisório” (Ex-coordenado do CODETER). Contudo, tais projetos, mesmo com recursos limitados ou sequer aprovados, cumprem uma função: criar a cultura do desenvolvimento impulsionado por projetos. As dinâmicas que se empreendem a partir dessa racionalidade colabora para naturalizar as prática do projetismo na vida dos camponeses e das comunidades tradicionais.

Conforme Pareschi (2004), a promoção do desenvolvimento focado no projetismo, isto é, nos projetos em si e não num contexto mais amplo, como no modo de vida dos grupos sociais, gera um descompasso entre a limitação dos pequenos projetos e a necessidade de cumprimento dos princípios do desenvolvimento sustentável, que devem ser interrelacionados, complexos e de longo prazo. Ademais, essa racionalidade contribui para dinamizar as organizações, mas também para disciplinar as dinâmicas sociais e políticas que procuram transcender a ordem estabelecida. Nesse sentido, esse processo, que também ocorre no Nordeste Paraense, fortalece não apenas a inserção dos camponeses na

lógica de mercado, de forma a não proporcionar grandes transformações frente aos problemas históricos, mas também colabora para o controle biopolítico sobre essa população.

#### 4.6.1 A Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário: participação social sob a égide da regulamentação e da normatização

Nesta seção, abordamos a forma de participação dos atores sociais na II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS)<sup>93</sup>, em particular a Conferência ocorrida no Território da Cidadania do Nordeste Paraense, realizada nos dias 13 e 14 de agosto de 2013, na cidade de Ipixuna do Pará. O evento mereceu atenção por propor o envolvimento amplo da população e entidades do poder público do Território. Dessa maneira, realizamos um esforço de entendimento desse processo, tanto como forma de funcionamento, quanto fenômeno político, isto é, observamos as formas de interação e relações de poder que ocorreram no evento, bem como os aspectos organizacionais e operacionais da conferência, para que, assim, pudéssemos compreender melhor as dinâmicas ocorridas no Território.

Não se pode negar que as conferências nacionais se tornaram espaços importantes de discussão, mobilização e representação popular em diferentes áreas de políticas públicas no Brasil (AVRITZER; SOUZA, 2013; FARIA; LINS, 2013). Elas constituem alternativas para integrar e fortalecer a participação social na gestão de políticas públicas, promoção do diálogo entre governo e sociedade civil. Entretanto, a falta de participação de representantes, de um ou de outro grupo na discussão, compromete o processo de elaboração de políticas públicas (SOUZA et al, 2013).

No entanto, compreendemos que as conferências estão imersas em um arranjo institucional, constituindo, dessa forma, uma participação normatizada (AVRITZER, 2012). Isso implica afirmar que ocorre um envolvimento institucionalizado da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, um processo sujeito à regulamentação e à normatização das práticas de acompanhamento na gestão pública. Portanto, entender esses espaços como formas participativas, significa reconhecer que são meios de manifestações sociais

---

<sup>93</sup> A referida conferência foi promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), e ocorreu no período de abril a dezembro de 2013.

marcados pela regulamentação, por meio de diversos mecanismos, como leis, decretos, portarias ou resoluções (SOUZA et al, 2013).

São exatamente esses instrumentos que estruturaram a II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), e as conferências na escala estadual, territorial e municipal, como a Conferência do Território da Cidadania do Nordeste Paraense. Entre os documentos estruturantes podemos mencionar: a Resolução n. 93, 12/03/2013, do MDA/CONDRAF (BRASIL, 2013b); a Resolução n. 3, de 16/05/2013 da SAGRI/CEDRES/PA (PARÁ, 2013); o Documento de Referência (BRASIL, 2013a); e os Regimentos e os Roteiros Orientadores.

Quanto a esses documentos de normatização da participação popular, dedicamos atenção ao Documento de Referência (BRASIL, 2013a) e ao Regimento da Conferência Territorial do Nordeste Paraense (CODETER, 2013a). O primeiro, de forma mais abrangente, apresenta os conceitos, os princípios, o contexto e a estruturação da conferência. O segundo, voltado à regulamentação das atividades, detalha as regras e os procedimentos de funcionamento adotados no âmbito da realização do evento no Território do Nordeste Paraense.

Em relação ao Documento de Referência, é importante destacar que este reforça alguns discursos que já abordamos ao longo deste estudo; termos como “construção participativa”, “amplo processo de participação”, “fortalecimento de formas de diálogo” e “participação social” são recorrentes. Isso pode demonstrar uma positividade no sentido de mobilizar a sociedade para o envolvimento nas discussões, todavia, reflete a forma concedida existente no Território, uma participação que depende fortemente da presença do governo federal.

Outro discurso que se destaca no documento é o do estímulo às capacidades individuais. Comungando com Sen (1999a), o termo torna-se sinônimo de liberdade em agir individualmente, que, por sua vez, fundamentam as práticas incentivadas sob o signo do desenvolvimento.

[...] a democracia favorece a **construção autônoma** dos interesses sociais, o **protagonismo dos sujeitos sociais e políticos**, os espaços de diálogo e de negociação política, **estimulando a criação das condições necessárias para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas** (BRASIL, 2013a, p. 6, grifos nossos).

O desenvolvimento está associado à ideia de **criação de capacidade** (humanas, políticas, culturais, técnicas etc.) que permitam às populações rurais agirem para transformar e melhorar suas condições de vida, através de mudanças em suas relações com as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil. [...]. Ademais, esse processo de **ampliação de capacidades** e de acessos que caracteriza o desenvolvimento deve também criar condições para que **as populações possam precaver-se do aumento do risco** (sociais, ambientais, econômicos etc.) **normalmente associados a processos complexo de mudança social implícitos na consideração do desenvolvimento** (BRASIL, 2013a, p. 4, grifos nossos).

Desse modo, trata-se simultaneamente de dois discursos importantes nas estratégias de governamentalidade biopolítica. Primeiro, a transferência de responsabilidades por meio da defesa das liberdades individuais e do desenvolvimento de capacidades para que os indivíduos possam assumir seus próprios riscos e se inserir na lógica de mercado. De acordo com esse discurso, tal prática seria também responsável para a redução das desigualdades, que se faria a partir do reconhecimento da “autonomia de cada sujeito político, econômico e cultural” (BRASIL, 2013a, p. 7). Segundo, associado ao estímulo das capacidades, desenvolve-se a cultura do risco, que surge como consequência da própria estratégia de desenvolvimento.

Vale ressaltar que o discurso do estímulo às liberdades individuais está presente no Território do Nordeste Paraense desde os primeiros momentos da discussão territorial. Isto pode ser constatado em documentos de oficinas de planejamento do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Chamou-nos atenção um dos textos usados como leituras para reflexão, intitulado “Tudo depende só de mim”, de Charles Chaplin (FANEP, 2006). O texto procura não apenas estimular os participantes, mas coloca o indivíduo no centro de tudo, e que passa a ter destaque na busca do seu próprio bem-estar. Este discurso comunga com aquele defendido por Sen (1999a), de que somente o indivíduo é capaz de reconhecer o que é melhor para si, e o que possui valor para sua vida.

Hoje levantei cedo pensando no que tenho a fazer antes que o relógio marque meia noite. É minha função escolher que tipo de dia vou ter hoje. Posso reclamar porque está chovendo ou agradecer às águas por lavarem a poluição. Posso ficar triste por não ter dinheiro ou me sentir encorajado para administrar minhas finanças, evitando o desperdício. Posso reclamar sobre minha saúde ou dar graças por estar vivo. Posso me queixar dos meus pais por não terem me dado

tudo o que eu queria ou posso ser grato por ter nascido. Posso reclamar por ter que ir trabalhar ou agradecer por ter trabalho. Posso sentir tédio com o trabalho doméstico ou agradecer a Deus. Posso lamentar as decepções com amigos ou me entusiasmar com a possibilidade de fazer novas amizades. Se as coisas não saíram como planejei posso ficar feliz por ter hoje para recomeçar. O dia está na minha frente esperando para ser o que eu quiser. E aqui estou eu, o escultor que pode dar forma. Tudo depende só de mim. Charles Chaplin (FANEP, 2006, p. 24).

Resgatando a questão da normalização, é preciso salientar que o Regimento para a Conferência Territorial do Nordeste Paraense regulamentou detalhadamente a participação dos atores sociais na conferência, conforme sintetiza o capítulo da organização das atividades:

Art.9º As atividades da conferência territorial serão organizadas da seguinte forma:

I – Aprovação deste Regulamento.

II – Abertura oficial.

III – Apresentação do Documento de Referência e outros documentos.

IV – Debate e elaboração das proposições nos grupos.

V – Plenária final [...] (CODETER, 2013a, p. 2).

É válido esclarecer que essa regulamentação da participação social não se limita à estruturação das atividades, mas influencia até mesmo a maneira em que a sociedade deve efetivamente participar. Desse modo, problemas estruturais que historicamente não tiveram um enfrentamento profundo, dispõem agora de dois minutos para o debate em uma plenária com maior representação. Assim, o Território que, em princípio, se propõe a uma instância dialógica, não apresenta estímulos e nem se tem oferecido como espaço autêntico para resolução de problemas.

§ 2º As discussões e deliberações das proposições no Plenário Final observarão os seguintes procedimentos:

I – Leitura das proposições que foram aprovadas nos trabalhos dos grupos, com apresentação de destaques naquelas que os delegados julgarem conveniente.

**II – Debate, ajuste e votação das proposições colocadas em destaque. Caso necessário, cada proposição em votação terá 2 (dois) minutos para um esclarecimento ou defesa a favor e, tempo igual, para uma defesa em contrário, tampouco réplicas.**

[...]

V – Aprovação e priorização de até 40 proposições para a Conferência Estadual, assegurando no mínimo 3 por cada eixo temático

[...]

§ 5º As delegações somente serão credenciadas na Conferência Estadual se cumprirem essas exigências (CODETER, 2013a, p. 4, grifo nosso).

Nesse sentido, trata-se da concretização daquilo que Foucault (2007) denomina de dispositivos normatizadores, pois tal prática procura conformar as ações dos indivíduos a uma regra geral previamente estabelecida como a norma. Assim, a Conferência Territorial do Nordeste Paraense constitui-se mais um mecanismo para reforçar o processo de naturalização da norma. Conforme registra Veiga-Neto (2007), as questões de normalidade e anormalidade passam a funcionar como operadoras para a intervenção de políticas públicas do Estado, que tem como objetivo aumentar a segurança da população, isto é, reduzir o risco, o perigo e a crise, podendo ser compreendido como estratégias de governamento da população, que demandam, para isso, maior ordenamento possível dos elementos que a compõem.

Ademais, reproduz-se assim não apenas um modelo de participação induzida, mas um processo que colabora para a constituição do que Sales (1992, 1994) denominou de cidadania concedida. Esse termo é utilizado pela autora com o propósito de enfatizar características importantes da sociedade brasileira, como o fato da implementação dos direitos civis serem mais uma concessão do que uma busca autônoma da sociedade, gerando um costume da dádiva, um avesso da cidadania, tornando-se um traço da nossa cultura política.

#### 4.6.2 Relação saber-poder no Território da Cidadania do Nordeste Paraense no âmbito da participação na Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário

Ao observar a participação dos atores sociais na Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida no Território da Cidadania do Nordeste Paraense, alguns aspectos merecem destaque. Inicialmente, vale abordar a questão do acesso à informação por parte dos participantes, tanto para a participação quanto para a tomada de decisão. Avritzer (2013) elucida que esta constitui um aspecto crucial de qualquer processo deliberativo, tendo em vista que,

se não há informação, não pode haver troca de razões e, muitas vezes, não pode haver nem ao menos negociação.

Dessa forma, algo tão fundamental deveria estar amplamente difundido entre os participantes. No entanto, constatamos exatamente o oposto, uma grande carência de informações acerca das ações já desenvolvidas, em execução e programadas. Tal carência pode ser atribuída, em parte, à ausência de representantes do poder público com envolvimento direto no Território e que, muitas vezes, detêm informações imprescindíveis na construção de proposições que possam promover transformações significativas na realidade local.

Vale salientar que para a formulação das proposições foram constituídos quatro grupos de trabalho em torno de quatro eixos gerais e de três eixos transversais<sup>94</sup>. Dentre esses eixos, destaca-se o eixo 2, Reforma Agrária e Democratização do Acesso à Terra e aos Recursos Naturais. O grupo organizado em torno desse eixo teria como propósito propor formas de enfrentamento aos problemas concernentes ao tema. Porém, não havia nesse grupo, e nem em outro qualquer, nenhum representante do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA), da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), Vara Agrária de Castanhal. Esses órgãos deveriam ser alvo da maioria das proposições. As figuras 7, 8 e 9 demonstram a constituição desses grupos.

---

<sup>94</sup> Os eixos gerais da II CNDRSS são: Eixo 1 – Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental do Brasil Rural e Fortalecimento da Agricultura Familiar e Agroecologia. Eixo 2 – Reforma Agrária e Democratização do Acesso à Terra e aos Recursos Naturais. Eixo 3 – Abordagem Territorial como Estratégia de Desenvolvimento Rural e Promoção da Qualidade de Vida. Eixo 4 – Gestão e Participação Social. Os eixos transversais são: Eixo 5 – Autonomia das Mulheres Rurais. Eixo 6 – Autonomia e Emancipação da Juventude Rural. Eixo 7 – Promoção do Etnodesenvolvimento (BRASIL, 2013, p. 3).

Figuras 7, 8 e 9 - Grupos de trabalho da II CTRSS no Território da Cidadania do Nordeste Paraense.



Autor: Souza (2013).

A ausência dessas entidades do poder público nos grupos, aliado à carência de acesso à informação acerca das políticas públicas implementadas no Território, por parte tanto da sociedade civil, quanto dos representantes do poder público municipal – secretários de agricultura, em sua grande maioria, que por sua vez têm estado alheios às discussões territoriais –, contribuíram para o debate de questões que estavam sendo tratadas por programas governamentais já existentes. A construção de proposições muito genéricas, descontextualizadas e com pouca capacidade de enfrentamento dos problemas estruturais, em alguns casos, contribuiu para robustecer o discurso desenvolvimentista. Este fato revela a internalização e a naturalização dessa prática discursiva pela sociedade civil. Tais considerações podem ser constatadas na priorização das três proposições referentes ao eixo 2 aprovadas na Plenária Final da Conferência Territorial do Nordeste Paraense.

1. Celeridade na dinâmica de titularização definitiva das terras dos projetos de assentamentos e de comunidades tradicionais, com criação e instalação de novas varas agrárias nos municípios do Território.
2. Dotar os municípios do Território com equipamentos capazes de viabilizar a infraestrutura de acesso e escoamento da produção, como caminhões, retroescavadeiras e tratores agrícolas, com implementos agrícolas para todos os municípios do território.
3. Introdução de tecnologias que tornam os lotes mais produtivos nos municípios do Território, como: destoca, enleiramento, aplicação de calcário, utilização de sementes certificadas, irrigação e outros (CODETER, 2013b, p. 10).

Tais proposições corroboram o argumento da participação como instrumento de governamentalidade biopolítica, uma vez que, apesar do contexto oportuno para apresentar medidas concretas na busca da resolução dos problemas, isso não

ocorreu de forma plena. Isso se deve, entre outros fatores, à falta de interação e articulação entre os atores sociais, mas, principalmente, à ausência de informação. Nesse sentido, é importante sublinhar que grande parte dos participantes não demonstrou uma participação ativa; por sinal, estiveram bastante alheios às discussões, que eram centralizadas por alguns atores. O desconhecimento não se limitou às ações territoriais, marcaram também a condução dos trabalhos nos grupos. Alguns moderadores detiveram grande parte do seu tempo em apresentações muito academicistas, de conceitos e definições constantes no Documento de Referência, não adequado à realidade da maioria dos presentes.

O problema do acesso à informação nas conferências nacionais já havia sido identificado por Avritzer (2013), que sugeriu existir uma deficiência nas condições do processo deliberativo e também assinalou como preocupante o fato de 16,8% dos participantes das conferências afirmarem não ter conseguido as informações necessárias à participação por meio da comissão organizadora da conferência; este fato indica pouca informação antes da deliberação, implicando na qualidade dos debates. Com isso, o autor assevera que falta mais ação do governo no que concerne ao acesso à informação. Vale salientar que os participantes da Conferência do Território do Nordeste Paraense não receberam antes do evento qualquer tipo de informação quanto às ações implementadas e as planejadas para o Território por parte do poder público, o que revela algo extremamente grave, pois tem comprometido a qualidade da participação, tanto na formulação das proposições, quanto nas deliberações e até mesmo no acompanhamento das ações.

A ausência de atores importantes no debate e na construção de propostas fez com que se produzisse um espaço ausente de conflitos. Não queremos com isso dizer que não tenha ocorrido o embate em torno da escolha das proposições, o fato é que tais confrontos não ultrapassaram o limite da distribuição espacial das ações ou da priorização entre as inúmeras demandas que, na essência, são consensuadas, isto é, não alcançaram, assim, uma discussão de temas estruturantes, como por exemplo, a transformação da atual estrutura fundiária. Isso se deve, em parte, ao fato da não interação entre sociedade civil e poder público, uma vez que a entidade do poder público mais participante – a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater) – atuou em grande parte apenas como moderadora dos debates.

Dessa forma, o predomínio da sociedade civil nas discussões territoriais contrasta com o que ocorre em conferências nacionais, ocasião em que a participação acontece de maneira mais equitativa. Todavia, Avritzer (2013) alerta que a influência da representação do poder público nos debates pode assumir certa assimetria entre os atores sociais, tendo em vista que, em grande parte, a representação do governo tem níveis mais altos de escolaridade. Tal influência pode ser constatada em outros momentos de debates e deliberações no Território do Nordeste Paraense, como na última reunião territorial para apresentação das propostas à chamada do Proinf, ocorrida no dia 21 de julho de 2014, na cidade de São Miguel do Guamá, momento em que o posicionamento técnico do governo teve grande influência na escolha do maquinário para plantio e colheita de mandioca. Os entrevistados criticaram tal maquinário, pois o consideraram como não adequado à realidade local:

A proposta de projeto agora, foram o que? Oito kits de máquinas pra plantar maniva de mandioca... Uma proposta do pessoal da Emater [...], que eu achei absurda, porque na nossa roça aqui é tudo cheio de toco [...]" (Representante da Associação da Casa Familiar Rural 25 de Julho de Ourém).

Nessa última [reunião] agora a gente teve muita discussão e acabaram aprovando uma plantadeira de maniva lá. Que eu acho que não é interessante pra nós aqui [...] Uma plantadeira tem que ter terreno grande, área limpa [...] Aqui isso não é muito interessante (Representante da Cooperativa Agrícola, Pecuária e Extrativista do Município de Irituia – COOAPEMI).

A nossa proposta no momento, não seria uma plantadeira/colheitadeira. A gente tem necessidade. Mas, não seria a principal do momento [...] A nossa necessidade agora seria mais... uma pequena agroindústria de frutas. Pra processar as frutas, pra agregar valor e a gente poder está comercializando com o município, no caso, com o PNAE [Programa Nacional de Alimentação Escolar], o próprio PAA [Programa de Aquisição de Alimentos], e supermercado né! [...] Muitas das frutas estraga e acaba não sendo vendida, por conta que não tem como fazer esse processo (Representante do STTR de Mãe do Rio).

Outra questão destacada por Avritzer (2013) diz respeito à implementação das decisões. Esta constitui uma dimensão fundamental das formas de participação ligadas às políticas públicas. De acordo com estudos realizados pelo autor, o número de respondentes que afirmou que o governo sempre implementa as decisões foi bastante baixo. Contudo, ele ressalta que sempre existem motivos,

técnicos ou legais, pelos quais não é possível pensar na efetivação da totalidade das decisões geradas por um processo participativo. Quanto ao Território do Nordeste Paraense, novos estudos devem acompanhar a execução das proposições apresentadas no âmbito da II CNDRSS, como investigar esse espaço de participação.

Também merece atenção o fato de que, em tese, a composição dos participantes e a realização das discussões integradas territorialmente entre os atores sociais pressupõem um forte potencial para que os debates e as conferências efetivem a ampliação da participação política de modo geral (CUNHA, 2013). Entretanto, a questão que permanece é se este espaço participativo também tem potencial de inclusão de estratos sociais que se encontram em situação marginal na participação política.

Por meio da observação da participação social no Território do Nordeste Paraense e das entrevistas realizadas, podemos sugerir que os grupos marginalizados no processo político ainda permanecem sem grandes transformações. Não estamos negando o aumento da participação nas discussões territoriais; muito pelo contrário, destacamos que esse envolvimento ocorre por parte de grupos que já apresentavam um engajamento político e capacidade de diálogo maior, como o caso dos sindicatos de trabalhadores rurais. O mesmo não pode ser aplicado aos grupos que historicamente estiveram excluídos, como os pequenos produtores rurais que conseguiram ter acesso à terra por meio da compra, herança ou posse. Estes também possuem dificuldades de uma participação de maneira autônoma nos debates concernentes ao desenvolvimento territorial rural, tendo em vista que suas representações, – cooperativas e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – quando existentes, são frágeis e pouco atuantes.

Ademais, conforme lembra Cunha (2013), as conferências de políticas públicas são compostas por delegados, indicados entre os *pares*, que os representarão e aos seus interesses e demandas. Vale pensar acerca das razões que conduzem os participantes das conferências a escolher como seus representantes indivíduos com maior nível de instrução e articulação. Poderiam ser assinalados o tipo de deliberação ou a complexidade do debate destes espaços, que estariam estimulando a tecnificação ou burocratização das conferências.

Nesse contexto, as estratégias implementadas pelos diferentes participantes

nessa relação dependem, entre outros fatores, da capacidade de articulação política de seus integrantes. Assim, apenas alguns atores sociais se destacam não só na participação do processo de negociação de projetos como o Proinf, no âmbito do Território do Nordeste Paraense, mas também nos jogos de poderes, havendo atores que transitam não só nos seus níveis específicos, mas em outros, situados em escalas diferentes, articulando interesses e regimes de verdade de um nível em outro.

#### **4.7 Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e a promoção do desenvolvimento territorial**

Nesta seção, realizamos uma análise acerca das práticas discursivas presentes no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) do Estado do Pará, procurando identificar as principais formações discursivas que revelem as relações estabelecidas entre a entidade e a instância federal, bem como as formas de articulação com o Território da Cidadania. Essa abordagem torna-se relevante por procurar desvendar as relações escalares presentes na política pública de desenvolvimento territorial no País.

Como apoio ao desenvolvimento deste item, realizamos a análise de vinte e três atas do CEDRS, adotando como recorte temporal o período de 2008 a 2013. O início se justifica por corresponder ao momento de criação do Programa Territórios da Cidadania. O final corresponde ao ano da última reunião ocorrida, pois durante o ano de 2014 não houve nenhuma do Conselho<sup>95</sup>, motivo da análise se limitar a 2013.

Ao tratar do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), algumas questões merecem destaque. Apesar do aumento da diversidade de temas, os debates se encontram concentrados nas questões eminentemente econômicas, em especial a assuntos como o crédito e a renegociação de dívidas. Tem sido recorrente a discussão de matérias como assistência técnica, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf) e arranjos produtivos locais. Por outro lado, temas que exigem esforços maiores de enfrentamento, que fogem do

---

<sup>95</sup> Entre as justificativas para não realização das reuniões nesse ano, está a transição do secretário de agricultura do Estado e problemas na publicação do decreto com a nova composição dos conselheiros.

escopo de políticas já elaboradas em âmbito nacional e que ocasionam situações conflituosas têm sido pouco abordados, como a questão da desigual estrutura fundiária, desigualdades sociais, conflitos em torno de territórios de comunidades tradicionais.

A busca pela implementação de políticas de desenvolvimento territorial rural, aos moldes do que preconiza a SDT/MDA, tem tido evidências nas reuniões do Conselho: “verificou-se a integração do CEDRS/PA nos Territórios, passando a ter um papel relevante de desenvolvimento rural sustentável, de acordo com as **políticas públicas estabelecidas**” (CEDRS, 2008b, p. [3], grifo nosso). Isto é, o CEDRS tem-se pautado no reforço das políticas e discursos difundidos em nível nacional, fato que ganha ainda mais evidência na fala da representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Estado do Pará.

A D. Soraya, Delegada do Ministério de Desenvolvimento Agrário no Estado do Pará, [...] disse acreditar, ainda, no **interesse pleno e verdadeiro que o Estado apresenta em construir o diálogo mútuo e franco, conforme veiculado na mídia impressa e televisiva**. Ressaltou, também, a intenção do Ministério de Desenvolvimento Agrário em contribuir ativamente para o fortalecimento dos Conselhos, uma vez que estes têm a função precípua de monitorar as políticas públicas [...] (CEDRS, 2011, p. [3], grifo nosso).

Nesse sentido, destaca-se nos discursos do CEDRS<sup>96</sup> a busca pelo fortalecimento e pelo empoderamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), visando à descentralização e à transferência de responsabilidades para estas instâncias: “deve-se trabalhar em um esforço do empoderamento na chamada à responsabilidade dos interessados [CMDRS]” (CEDRS, 2008a, p. [3]). Observa-se em outro momento a mesma preocupação: “precisa-se [...] fortalecer os CMDRS para que as demandas sejam mais qualificadas, assim também como a criação de câmaras técnicas, pois os recursos não estão sendo aplicados devidamente” (CEDRS, 2009, p. [2]).

Contudo, tais manifestações não foram capazes de, efetivamente, proporcionar uma maior mobilização e participação dos CMDRS, como se acreditava

---

<sup>96</sup> Ao afirmarmos que há uma prática discursiva do CEDRS, não pretendemos com isso eliminar a diversidade de posicionamentos e até mesmo a existência de relações que, às vezes, são diametralmente opostas em determinados temas. Todavia, buscamos nessa complexidade identificar posições em que fosse possível construir formações discursivas, em grande parte, comuns entre os membros.

no início do Programa Territórios da Cidadania: “o Sr. Avelino [...] informou que os CMDRS começam a ser revitalizados” (CEDRS, 2008a, p. [2]). Conforme também afirmou o presidente do Conselho Cássio Alves Pereira, “a partir do momento que empoderar, envolver os CMDRS haverá um melhor resultado [na qualificação dos produtores e na gestão dos recursos do PRONAT] [...]” (CEDRS, 2008a, p. [3]).

Essas expectativas não foram concretizadas. Atualmente, a maioria dos CMDRS no Nordeste Paraense encontra-se fragilizada ou simplesmente não existe. A questão do empoderamento dos CMDRS ainda permanece presente nos discursos de membros do CEDRS: “o objetivo será fortalecer os conselhos municipais através da capacitação [...], há necessidade de fortalecer os CMDRS para descentralização e gestão participativa” (CEDRS, 2012a, p. [6]).

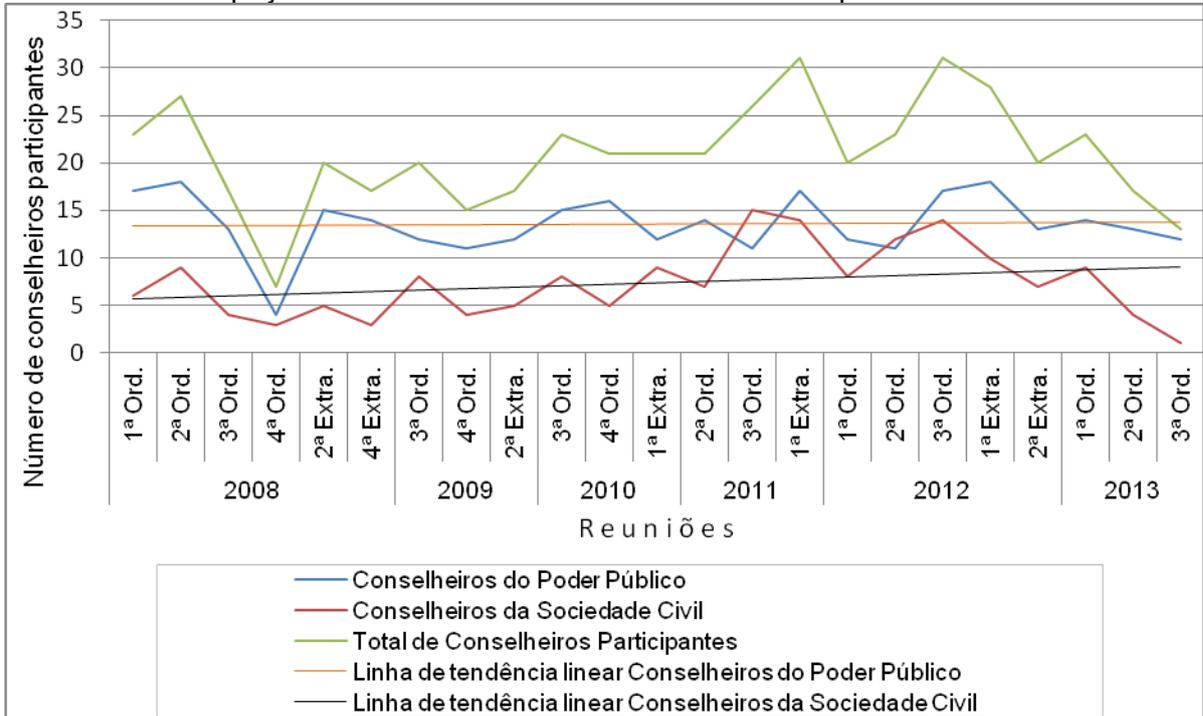
A prática da descentralização e da transferência de responsabilidade também está presente na tentativa de empoderamento dos Núcleos Técnicos dos Territórios da Cidadania: “O Sr. Hadilson citou a necessidade da realização de oficinas em Gestão de Projetos para orientar e qualificar os integrantes do Núcleo Técnico de cada Território [...]” (CEDRS, 2008b, p. [1]). Posicionamento recorrente entre os membros, “o Sr. Avelino solicitou fazer uma análise do estágio em que estão os CODETER, as articulações com os outros órgãos/entidades na esfera municipal” (CEDRS, 2010, p. [3]). Registra-se, concomitante à prática da transferência de responsabilidade, o discurso da promoção do desenvolvimento por meio da elaboração de projetos:

o Sr. Avelino, solicitou para que sejam apresentados os projetos completos na próxima reunião do CEDRS/PA, [...], com a finalidade de elaborar proposta para a realização de Oficinas em Gestão de Projetos para formar e qualificar, principalmente quanto à elaboração de projetos, os integrantes do Núcleo Técnico de cada Território (CEDRS, 2008b, p. [2]).

Ainda que a paridade entre os entes do poder público e da sociedade civil tenha sido instituída na constituição e atualização do regimento do CEDRS (PARÁ, 2001; 2010), a participação da sociedade civil, apesar da leve tendência de crescimento, tem-se apresentado minoritária, não apenas em termos quantitativos (gráficos 7 e 8), mas também no que concerne às manifestações de fala durante as reuniões, conforme foi possível constatar nas atas analisadas. A participação está mais concentrada em alguns atores, como o Conselho Nacional dos Seringueiros

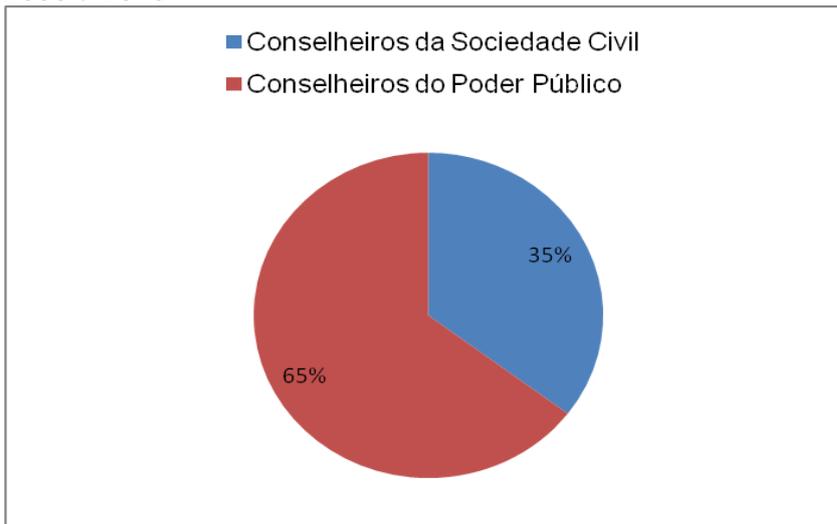
(CNS), a Federação dos Trabalhadores do Estado do Pará (Fetagri), que evidentemente, não deixam de apresentar suas demandas, mas não representam toda a complexidade da realidade amazônica.

Gráfico 7 - Participação de conselheiros no CEDRS do Pará no período de 2008 a 2013



Fonte: CEDRS, 2014.

Gráfico 8 - Participação do poder público e da sociedade civil no CEDRS no período de 2008 a 2013



Fonte: CEDRS (2014).

A reduzida participação se expressa também entre os representantes do poder público, ocasionando, em grande parte das reuniões analisadas, um baixo

quórum entre os conselheiros, o que compromete a aprovação de propostas<sup>97</sup>, como o exemplo do Proinf de 2012: “o Sr. Brabo – EMBRAPA se manifestou informando [à] mesa que não havia quorum para aprovação das propostas [...]” (CEDRS, 2012b, p. [5]). Verificamos, mais uma vez, a ausência de órgãos importantes para o enfrentamento dos problemas do meio rural de Territórios como o Nordeste Paraense. Entre estes, vale mencionar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA), da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

Embora haja o discurso da integração das ações das entidades, observa-se a falta de relação das políticas públicas entre as entidades participantes. Isso é identificado na fala de seus membros: “o Sr. Jorge Artur - Banco do Brasil, enfatizou que as **ações dos órgãos não são conjuntas**, e que tem que haver discussão quanto à atuação e competência de cada órgão” (CEDRS, 2008a, p. [3], grifo nosso). Mesmo havendo a constituição de comissões multi-institucionais, as ações de cada entidade ainda são caracterizadas pelo isolamento e pela baixa articulação entre as entidades do poder público e destes com a sociedade civil.

#### **4.8 Novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial rural e o Nordeste Paraense: continuidades ou possibilidades de mudanças?**

O Programa Territórios da Cidadania presencia atualmente uma suposta transformação no processo de assessoramento, acompanhamento e monitoramento de suas ações. Por meio do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito (BRASIL, 2013c), assinado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 22 de outubro de 2013, busca-se a implantação de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, com o objetivo de:

apoiar financeiramente projetos de pesquisa e extensão inovadora que visem contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, por meio do assessoramento, acompanhamento e

---

<sup>97</sup>Esta foi uma das razões alegadas para invalidar a eleição para a presidência do CEDRS ocorrida no dia 22 de dezembro de 2010 (CEDRS, 2010; 2011), que romperia com a exclusividade do secretário de agricultura do Estado como presidente do Conselho.

monitoramento das iniciativas relacionadas ao desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2029) e Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2013c, p. 41).

De acordo com o referido Termo, a justificativa para a descentralização e a criação dos referidos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial é

articular institucionalmente e operacionalmente Universidades Públicas Federais e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, buscando consolidar a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural, com especial atenção à articulação das políticas públicas integrantes da matriz do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2013c, p. 41).

Como fruto da transferência de recursos, o CNPq abriu chamada pública para projetos que visavam a apoiar financeiramente a implementação e a manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). A primeira etapa do programa ocorreu no ano de 2013 e foram aprovados doze projetos, que, por sua vez, constituíram cinquenta e seis NEDETs, presentes em oito estados, contemplando, nesse primeiro momento, o Território da Cidadania do Nordeste Paraense.

Os NEDETs possuem dois grupos de objetivos. O primeiro refere-se à produção de dados, informações e conhecimentos, e tem o propósito de avaliar políticas públicas e realizar pesquisas que envolvem: a) o levantamento de dados e informações subsidiárias à pesquisa e avaliação; b) o levantamento, acompanhamento e avaliação da evolução dos indicadores de desenvolvimento territorial trabalhados pelo Projeto Células; c) a avaliação da implementação da matriz de Gestão Territorial do Plano Safra; d) a avaliação da implementação da matriz do Programa Territórios da Cidadania – PTC; e) a constituição de um grupo de pesquisadores/as colaboradores/as que realizem sua produção científica com base em dados, informações e conhecimentos gerados pela implementação do projeto (BRASIL, 2014d).

O segundo grupo de objetivos é concernente à realização de atividades de extensão que visem ao monitoramento, avaliação e assessoria técnica aos Colegiados Territoriais, entre os quais estão: a) difusão de métodos e tecnologias sociais voltadas para a gestão social; b) assessoria técnica que qualifique a

organização e funcionamento das suas instâncias do Colegiado Territorial; c) atividades de assessoria técnica para articulação e promoção da participação de mulheres rurais nos Colegiados Territoriais (BRASIL, 2014d).

Destacam-se entre as atividades que o NEDET deve desenvolver no âmbito do Território e, em sintonia com as ações propostas pela SDT, as seguintes reuniões territoriais:

- i. 06 reuniões anuais das instâncias do Colegiado Territorial (12 reuniões no total do projeto), sendo 03 reuniões de Núcleos Diretivos e 03 reuniões de Comitês Setoriais e Câmaras Técnicas do Colegiado Territorial;
- ii. 03 reuniões anuais (06 reuniões no total do projeto) das plenárias dos colegiados e suas instâncias; e
- iii. (05) reuniões anuais (10 reuniões no total do projeto) de promoção da participação de mulheres rurais nos Colegiados Territoriais;
- iv. 01 atividade em nível estadual (Seminário/Encontro dos Comitês de Mulheres dos Territórios da Cidadania no Estado – 02 atividades no total do projeto) (BRASIL, 2014d, p. 12).

Outro ponto relevante nessa nova estrutura é a composição da equipe técnica dos NEDETs, que é constituída por um professor coordenador de Núcleo, um estudante, um assessor territorial de inclusão produtiva e um assessor territorial de gestão produtiva<sup>98</sup>. Os Núcleos podem, em associação com outros, compor um projeto multiterritorial, composto de dois a cinco Núcleos. No caso do Nordeste Paraense, o professor coordenador do programa é do quadro da Universidade Federal do Pará – Campus Marabá, e o professor coordenador do Núcleo é do Instituto Federal de Castanhal. Integram ainda a equipe um estudante do Instituto e dois assessores territoriais.

É importante sublinhar que ainda é muito prematura essa reestruturação de assessoramento, acompanhamento e monitoramento do Colegiado Territorial por parte dos NEDETs no Nordeste Paraense, uma vez que a equipe ainda se encontra estruturando suas ferramentas de registro e acompanhamento, conforme declarou o

---

<sup>98</sup> Na segunda chamada pública CNPq/MDA/SPM-PR n. 11/2014, que ocorreu no período de 19/05/2014 a 19/08/2014, houve na composição da equipe técnica a exigência de um profissional de apoio à participação de mulheres para os Núcleos constituídos nos Territórios da Cidadania; integrante que não foi requisitado na chamada pública do ano de 2013, como foi o caso do Nordeste Paraense. A presença desse profissional deve-se à parceria firmada entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR/SECEx/MDA), o que promoveu a elevação do recurso global estimado para R\$ 86.500.410,93 (oitenta e seis milhões, quinhentos mil, quatrocentos e dez reais e noventa e três centavos), oriundos das três entidades (CNPq, 2014d).

professor coordenador do Núcleo, em contato estabelecido no dia 11 de agosto de 2013. Com isso, em virtude da elaboração e da implementação serem muito recentes, não há como realizar uma avaliação de seu desempenho.

Todavia, cabe tecer algumas considerações consubstanciadas nos documentos que propuseram a institucionalização desse Projeto. Um primeiro ponto que merece ressalva é o fato da relação entre institutos de pesquisa, de assessoria e de universidades com o Programa Territórios da Cidadania não ser uma inovação, conforme defende o discurso de representantes do poder público, como por exemplo, da diretora do Departamento de Ações de Desenvolvimento Territorial do MDA: “a **principal inovação** dessa parceria é integrar essas instituições de ensino ao processo de desenvolvimento territorial, cumprindo papel importante na difusão de conhecimentos no território” (BRASIL, 2014b, p. [1], grifo nosso). Em entrevista com a representante da referida diretoria, foi afirmado que, com a estrutura dos NEDETs nos Territórios, “vai mudar muito a nossa capacidade de fazer esse processo, porque, primeiro, vamos trazer as universidades pra esta estratégia [...], segundo, nós vamos ter um núcleo que vai desenvolver pesquisa, vai implementar projeto de extensão”.

Vale lembrar que em 2009 a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), em parceria com o CNPq, realizou uma ação semelhante à atual, em que previa a integração de universidades federais e estaduais para apoiar a constituição e a execução do Projeto Células de Acompanhamento e Avaliação (CAI). Como declara a representante, os NEDETs são uma “derivação das Células”. Assim, encontramos no próprio discurso da mudança e inovação, elementos que o desqualificam como tais. Ademais, no âmbito do Território do Nordeste Paraense, esse programa apresentou limitações em suas ações, conforme expusemos anteriormente.

Outro aspecto a ser mencionado é a manutenção da participação social de forma concedida. A quantidade de reuniões a ocorrer foi determinada por força contratual, como atividades obrigatórias a serem realizadas pelo NEDET. Isso demonstra que um provável aumento desses encontros não implicará em uma iniciativa autêntica da sociedade, mas sim o reforço da participação concedida pelo governo federal, isto é, a mobilização da sociedade não ocorre em função de suas demandas internas, mas por estratégias exógenas. Mesmo que se justifique que

esses eventos serão realizados em consonância com o Colegiado Territorial, eles não revelam demanda própria; este processo tem reforçado a construção da chamada cidadania concedida (SALES, 1992; 1994).

Essa proposta atual insistentemente reforça a importância de ampliar a capacidade de produção e aquisição de dados, informações e conhecimentos sobre o Território; por sinal, esta estratégia é vital para fortalecer posições na relação saber-poder empreendidas pelo governo federal, bem como para maximizar o monitoramento das iniciativas relacionadas ao tão almejado desenvolvimento territorial. E mesmo que os requisitos de difusão das informações por parte dos NEDETs sejam atendidos em sua plenitude, novamente nos parece ser mais uma produção exógena e que tenderá a manter as populações-alvo da política pública como atores coadjuvantes desse processo.

Gostaríamos que a nova proposta e os esforços da nova equipe de professores trouxessem contribuições para a mudança da realidade dessa população de forma positiva. No entanto, em face do exposto ao longo desse trabalho, percebemos que os dispositivos de governamentalidade biopolítica não têm se desestruturado; muito pelo contrário, observamos seu reforço com a intensificação do monitoramento e da lógica de controle social. Todavia, acreditamos na possibilidade de construção de uma rede de articulação territorial, elaborada na valorização dos autênticos saberes da população, o que vai exigir de todos os indivíduos esforços para romper com as estratégias atualmente vigentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos neste estudo constituir alguns *corpus* de reflexão a partir de análises das práticas discursivas e não discursivas da política pública de desenvolvimento territorial rural, o Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense, implementado no Brasil no ano de 2008. A referida política se apresenta com um discurso de promoção do desenvolvimento econômico e social das áreas rurais tidas como deprimidas, com o propósito de reduzir as desigualdades sociais no meio rural brasileiro e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento considerada territorial, capaz de envolver a participação social e a integração de ações governamentais em suas várias instâncias.

Nosso trabalho teve início com o debate acerca dos principais conceitos e concepções foucaultianos que compuseram os instrumentos teóricos e metodológicos que consubstanciaram o desenvolvimento do estudo. Como destaques, têm-se os pressupostos da governamentalidade biopolítica, das práticas discursivas, das relações saber-poder e das compreensões sobre governo e território. De posse destes aparatos, partimos para a análise dos documentos do Banco Mundial destinados ao desenvolvimento do meio rural brasileiro. Identificamos a construção de formações discursivas importantes, entre as quais se destacaram o papel do mesmo como ator intelectual e teórico, detentor de saber superior e altamente qualificado, que se propõe não apenas a fornecer elementos para a ampliação e a criação de políticas mais eficientes, mas também a maximizar a influência sobre as políticas governamentais do País.

Com efeito, o saber do Banco Mundial difundido pelo mundo revelou não possuir interesse apenas comercial, seus propósitos vão além e se destacaram como sutis dispositivos de controle biopolítico mundializados, influenciando até mesmo comportamentos e práticas sociais por meio de estratégias de conformação social das populações que poderiam ameaçar a ordem social vigente. Essas estratégias foram registradas nas práticas discursivas que influenciaram o processo de descentralização e de desenvolvimento territorial rural no Brasil, contexto em que ganha destaque o discurso da participação comunitária e o incentivo à transferência de responsabilidades do governo federal para a sociedade civil. Nessa situação,

coube ao Estado gerar condições para o desenvolvimento das capacidades individuais, o que, de fato, contribuiu para a instrumentalização do conceito de desenvolvimento territorial e seu relacionamento a uma lógica racional e utilitarista, que reafirma o sistema neoliberal individualista.

Conforme verificamos, esta prática discursiva valoriza a geração de oportunidades para o desenvolvimento das capacidades individuais que estão vinculadas à difusão de ideias particularistas e individualizadas; ela sugere a interação social entre os mais diferentes atores como principal mecanismo de desenvolvimento e defende a necessidade de um instrumento de coordenação para garantir a efetivação desse processo. Esse receituário deixou claro a presença de dispositivos que buscam estabelecer formas de controle social por meio da coordenação e da regulação. Tais práticas, apoiadas num recorte territorial, devem-se à valorização de projetos implementados na União Europeia, como o caso do programa Leader.

Buscamos compreender como o desenvolvimento territorial rural ganha destaque no Brasil e percebemos que ele recebeu evidência como uma alternativa, uma maneira de oferecer saídas para uma conjuntura de agravamento das situações de pobreza, desigualdade e mazelas sociais, pautadas em medidas de eficácia produtiva e racionalização institucional. Todavia, com o estudo, é possível afirmar que tais propostas não se efetivaram conforme havia sido proposto pela SDT/MDA e não contemplou a complexidade das relações de poder referentes ao meio rural da região amazônica. A compreensão de território apresentou-se de forma simplificada e unidimensional, refletindo a despolitização das políticas públicas no contexto neoliberal.

Outra dimensão observada é que em prol de uma suposta convergência de projetos entre os grupos dos Territórios que buscam o desenvolvimento a todo custo percebeu-se uma dissolução artificial dos conflitos, não pelo enfrentamento, mas por não reconhecimento das relações de poder conflituosas, surgindo o território de confiança. Nesta proposta, a ausência de capacidades individuais é utilizada para justificar problemas estruturais no País, como a persistência da pobreza e a concentração de riqueza. Assim, instituiu-se uma rede de saberes, de práticas e de poderes que se articulam com a intenção de promover esta estratégia de desenvolvimento.

Uma demonstração dessa relação de saber-poder foi a consultoria prestada ao Programa Territórios da Cidadania. Foram identificados nos documentos dessa consultoria discursos que reforçam questões como a integração da agricultura familiar na lógica de mercado, a transferência de responsabilidade para a população, a supervalorização do emprego na promoção do desenvolvimento dos Territórios e os esforços nas estratégias de ampliação do tempo futuro. Ganhou destaque neste trabalho o posicionamento, um tanto reticente, do consultor frente aos problemas estruturais e que exigiria uma reflexão mais aprofundada e propostas mais consistentes para enfrentamento de conflitos. Apresentou-se um alinhamento discursivo muito próximo ao que é difundido pelo governo federal e pelas agências multilaterais de desenvolvimento, procurando sempre uma via não conflituosa.

Mas este entendimento ainda não revela toda a complexidade acerca do tema. Assim, mais do que não enfrentamento, acreditamos que esse processo tem contribuído para reforçar, de forma sutil, os dispositivos de governamentalidade biopolítica, contribuindo para o controle sobre a vida da população, ao tentar enquadrá-la nas normas de produção/consumo do mercado com intento de aumentar a utilidade econômica e reduzir o perigo político e social que ela representa.

Por meio das entrevistas realizadas no Nordeste Paraense, foi constatada uma crítica dos atores sociais quanto ao recorte territorial proposto, tendo em vista a construção artificializada e sem o envolvimento da população na sua construção; este fato tem contribuído para ampliar as dificuldades de comunicação e deslocamento, ou seja, problemas de interação entre os municípios que compõem o Território. A falta de relação também é marcante entre o poder público e a sociedade civil; o primeiro sempre muito ausente nas discussões. As próprias instituições que lidam com a questão do desenvolvimento rural no Território apresentam uma grande lacuna de interação, observada nas três instâncias de governo. Tais constatações nos levaram a considerar a participação uma ação legitimadora de práticas governamentais, em vez de manifestações sociais, capazes de romper com a lógica em vigor e provocar mudanças que não sejam apenas pontuais, como é de se esperar em se tratando verdadeiramente de desenvolvimento social e territorial.

Identificamos no Território da Cidadania do Nordeste Paraense uma avaliação altamente positiva do Programa, mesmo com a população percebendo, em parte, a

defasagem entre os fundamentos teóricos e o que efetivamente tem sido implementado e concretizado. Percebemos que o motivo para se avaliar positivamente, e ainda permanecer acreditando no Programa, deve-se ao fato do mesmo propiciar a participação popular nos processos decisórios, apesar desta não ter possibilitado a gestão social das políticas públicas, imperando a falta de transparência, que acaba favorecendo a apropriação política, desprestigiando o debate territorial e a participação social.

O sentimento de participação, a percepção de dispor do poder de decisão, de fazer parte do processo, de integrar as relações de poder instituídas no Território e, com isso, a sensação de possuir a capacidade de influenciar o direcionamento das ações, têm desempenhado importante papel na aceitação e crença no Programa. Contudo, essa participação, na maioria das vezes, revelou que a população é mobilizada a desconsiderar as diferenças de classe, as convicções políticas e religiosas, com o intento de solucionar os problemas coletivos.

Esse fato propicia maior estabilidade social e integração dos indivíduos dispersos dessa lógica, como também institui um processo de co-responsabilização. Ademais, gera-se a projeção para frente, pois o programa suscita a esperança de que em determinado momento futuro o indivíduo será atendido. Ao fazerem parte do Território, as pessoas passam a aceitar o fato de não serem beneficiadas hoje, em prol de ações executadas em outra parte qualquer do Território, aguardando por sua vez. Na essência, isso demonstra a eficiência do dispositivo da descentralização e da participação popular nas políticas públicas, tão insistentemente recomendadas pelas agências multilaterais, especialmente pelo Banco Mundial, e propaladas pelo governo brasileiro e segmentos da academia.

Constatamos que o uso do território por essa política pública ganha relevância não apenas como recorte de planejamento, mas também como instrumento de conjugação harmônica das relações de forças existentes. Nessa perspectiva, a participação social em si, seria capaz de reduzir e até mesmo eliminar as divergências internas. Todavia, a participação da sociedade tem-se comportado de maneira limitada e regulamentada por dispositivos governamentais.

A construção imposta e artificializada do Território do Nordeste Paraense não permitiu o reconhecimento de territorialidades autênticas que realmente existem nesse espaço. Muito pelo contrário, com a instituição de um território como espaço

uniforme, focado num suposto desenvolvimento territorial, tem-se ofuscado as territorialidades reais, com suas relações sociais conflituosas e heterogêneas, múltiplas e intencionais. Esse Território não proporciona uma ambiência capaz de obstar ou ao menos dialogar quanto às consequências do avanço monopolizador do capital mundializado no meio rural, que fortalece as desigualdades e diferenças entre grupos.

O estudo revelou que não há um sentimento de pertencimento ao Território do Nordeste Paraense e tampouco de referências simbólicas unificadoras, ou seja, a implementação do Programa não tem proporcionado aumento expressivo da intercomunicação, das referências simbólicas e nem do sentimento de pertencimento além do que já existia anteriormente.

Detectamos uma realidade em que a infraestrutura de comunicação, transporte, energia e sistema educacional é bastante deficitária, sobretudo no interior dos municípios, o que gera a dificuldade no acesso à informação e na comunicação entre os atores sociais que o compõem e constituem fatores limitantes à construção de uma rede de saberes autêntica e capilarizada, capaz de promover a interação efetiva destes entes e converte-se num instrumento mobilizador da sociedade.

Todavia, no âmbito do Território do Nordeste Paraense, a possibilidade de enfrentamento dos problemas estruturais, com a reconfiguração das relações de poder-saber, por meio da inserção de indivíduos subjetivados no campo da comunicação, da produção e da difusão de saberes próprios, que lhes são verdadeiramente pertinentes, tem sido cerceada, tendo em vista que a existência e expansão de um sistema alternativo e popular capaz de contrapor-se ao modelo dominante de comunicação, as rádios populares, têm sofrido rígidas limitações por força de legislação, tornando-as totalmente inviáveis para a realidade amazônica. Isto se agrava ao considerarmos que a exclusão do acesso à informação por parte da população diminui a resistência e contribui para a efetivação das estratégias de governamentalidade biopolítica, uma vez que os grupos beneficiados com o acesso à informação limitam ou controlam a sua difusão.

A falta de acesso à informação tornou-se explícita com a realização das entrevistas, sendo constatada a pouca e escassa informação do Programa que chega ao Território e, quando chega, não atinge a plenitude dos entes. Importantes atores sociais, alvos diretos da política pública, alegaram não receber informações,

como o caso dos representantes de comunidades quilombolas e indígenas que, até mesmo, declararam desconhecer por completo a existência do Programa, como revelaram os representantes de associações em projetos de assentamento.

No entanto, o desconhecimento do Programa por parte destes atores não se deve apenas à carência de acesso às tecnologias de informação, mas à falta de interesse em envolver indivíduos que possam ampliar a complexidade das problemáticas, potencializar o tensionamento e visar à redução dos custos com as discussões territoriais. Por outro lado, apenas inserção de novos agentes nesse instrumento de governamentalidade biopolítica não resulta em grandes transformações. É preciso uma apropriação desses espaços como campos de resistências ao modelo implementado e o favorecimento de uma interação consciente capaz de romper com as formas de controle biopolítico, criando dispositivos que propiciem o enfrentamento das verdadeiras problemáticas que alteram as relações historicamente mantidas.

Face ao exposto, podemos confirmar a tese de que a política pública de desenvolvimento territorial, o Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense, constitui-se um sutil dispositivo de governamentalidade biopolítica. Mas nossa análise não se restringiu a este reconhecimento; verificamos que tal processo não ocorre de forma dualista e unidirecional. As relações de poder em torno do Programa não se restringem à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) e à sociedade civil; a busca pelo controle biopolítico não se concentra no governo federal, mas está presente em uma densa rede de relações com o mesmo propósito: o desejo de controle sobre o outro. Esta compreensão torna-se possível ao concebermos que o poder não se concentra exclusivamente no Estado, mas constitui-se de relações que se distribuem de maneira ampla e em redes de micropoderes que se expandem por toda sociedade e circulam em cadeia, conforme defende Foucault (2012b); isso o levou a valorizar as múltiplas práticas sociais estabelecidas no Território.

Esta busca pelo controle biopolítico perpassa relações muito sutis, nem sempre confrontadas como a relações de poder entre os sindicatos e seus sindicalizados, os presidentes de cooperativas e seus cooperados, os presidentes de associações e seus sindicatos, ou, em situações um pouco mais ostensivas, como as interações entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, os

consultores/universidades e a SDT/MDA, os prefeitos e seus eleitores etc. Assim, foi procurando compreender o poder nas suas manifestações mais diversas e não o tomando como um fenômeno homogêneo, que percebemos variados instrumentos de saber-poder atuando na implementação de métodos de controle. Esse processo gera uma multiplicidade de relações de forças estratégicas.

O que procuramos enfatizar é que, apesar do Programa Territórios da Cidadania do Nordeste Paraense exercer uma forte influência sobre a vida da população que o compreende, ele não estabelece controle biopolítico exclusivo, pois há um grande aparato institucional e legal concernente a temas distintos amplamente difundidos pela sociedade que convergem para uma forma mais ampla de governar a vida da população.

## BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri; COLI, Luis Régis. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p. 13-43.

ACSELRAD, Henri. Introdução. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p. 10-11.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *Relatório de RADCOM*: endereço completo. Disponível em: <[www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)>. Acesso em: 03 set. 2014a.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL. *Fique Ligado*: orelhões. Disponível em: <<http://sistemas.anatel.gov.br/sgmu/fiqueligado/tups.asp>>. Acesso em: 30 set. 2014b.

ALENCAR, Maria T.; MENEZES, Ana Virgínia C. Ação do Estado na produção do espaço rural: transformações territoriais. *Campo-Território*, Francisco Beltrão, v. 4, n. 8, p. 121-147, ago. 2009.

ALMEIDA, Alfredo W. B. (Coord.). Povos do Aroáua, São Domingos do Capim. *Nova Cartografia Social da Amazônia*, Belém, fascículo 24, set. 2008.

ALMEIDA, Alfredo W. B. Quilombolas de Bujaru e de Concórdia, Pará. *Nova Cartografia Social da Amazônia*, Belém, fascículo 11, out. 2006.

ALMEIDA, Alfredo W. B.; MARIN, Rosa A. Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras. In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMEKA, Marcel. *Amazônia: região universal e teatro do mundo*. São Paulo: Globo, 2010. p. 141-159.

ALMEIDA, Alfredo W. B. Nova cartografia social: territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras. In: ALMEIDA, Alfredo W. B.; FARIAS JUNIOR, Emmanuel A. *Povos e comunidades tradicionais: nova cartografia social*. Manaus: UEA. 2013. p.157-173.

ARRUTI, José M. A negação do território: estratégias e táticas do processo de expropriação na Marambaia. In: ALMEIDA, Alfredo W. B. et al. (Org.). *Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: UEA Edições, 2010. p. 110-116. (Cadernos de debates Nova Cartografia Social).

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L.

(Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013. p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo. *National conferences in Brazil: a new participatory political model*. 28 set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/s1HnW>>. Acesso em: 08 set. 2014.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: Ipea, 2013. p. 9-21.

BANCO MUNDIAL. Documento de Avaliação do Projeto de um Empréstimo Proposto, no valor de U\$S 200 milhões à República Federativa do Brasil para o segundo projeto Bolsa Família (APL2). Projeto consolidação do Programa Bolsa Família e apoio ao compromisso nacional pelo desenvolvimento social. Relatório n. 51185-BR, 2010.

BARBOSA, Maria. B. C.; MARIN, Rosa. E. A. Manejo e uso comum dos recursos naturais em populações quilombolas no vale do Rio Capim. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 13, p. 27-45, 2010.

BENITES, Luis Felipe R. A governamentalização do Estado contemporâneo: uma cartografia dos mecanismos estatais de controle. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 12, p. 274-303, jul./dez. 2004.

BONERANDI, E.; HOUSSAY-HOLZSCHUCH, M. Le eloquence des cartes: de la défense du territoire national à la bataille de Bagdá. *Mots*, Paris, n. 73, p. 73-85, 2003.

BORNSTEIN, Erica. Charitable Choice: L'humanitaire et les politiques de la foi. *Vacarme*, Paris, n. 34, inverno 2006. Disponível em: <<http://www.vacarme.org/>>. Acesso em: 03 jul. 2013.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. *Chamada CNPq/MDA/SPM-PR n. 11/2014: Apoio à implantação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial*. 2014d. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/pt/web/guest/chamadas-publicas?p\\_p\\_id=resultadosportlet\\_WAR\\_resultadoscnpqportlet\\_INSTANCE\\_0ZaM&filtro=encerradas&buscaModo=textual](http://www.cnpq.br/pt/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=encerradas&buscaModo=textual)>. Acesso em: 08 set. 2014.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. *Edital MDA/SDT/CNPq Gestão de Territórios Rurais n. 05/2009*. 2009. Disponível em: <[http://www.cnpq.br/pt/web/guest/chamadas-publicas?p\\_p\\_id=resultadosportlet\\_WAR\\_resultadoscnpqportlet\\_INSTANCE\\_0ZaM&i](http://www.cnpq.br/pt/web/guest/chamadas-publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&i)

dDivulgacao=1881&filtro=encerradas&detalha=chamadaDetalhada&id=47-67-945>. Acesso em: 08 set. 2014.

BRASIL. Decreto 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, 25 fev. 2008a.

BRASIL. GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL. *Territórios Digitais*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/inclusao-digital/territorios-digitais>>. Acesso em: 14 set. 2014f.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. *Primeiro Termo Aditivo: Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito*. Brasília, DF: 2014c.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPq. *Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito*. Brasília, DF: 2013c. (Processo: 55000.002331/2013-07).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF. *Documento de Referência para a 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – 2ª CNDRSS*. Brasília, DF: 2013a.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF. Resolução n. 93, de 12 de março de 2013. Aprova o Regimento Interno da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 2013b.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. Ignacy Sachs reforça o Território da Cidadania. Nov. 2008. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=3588459](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=3588459)>. Acesso em: 06 nov. 2013.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Ignacy Sachs ressalta Territórios da Cidadania*. abr. 2011b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/ignacy-sachs-ressalta-territ%C3%B3rios-da-cidadania>>. Acesso em: 02 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Portal da Cidadania: território nordeste paraense*. Disponível em:

<<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2011a.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília, DF: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003a. (Textos para Discussão, 4).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT. Diagnóstico e Planejamento de Desenvolvimento do Território Rural do Nordeste Paraense. Capanema, PA: Fundação Socioambiental do Nordeste Paraense - FANEP, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT. *Manual Operacional do Proinf 2014: Ação Orçamentária de Apoio a Infraestrutura em Territórios Rurais*. Brasília, DF: 2014e.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, DF: 2005b. (Série documentos institucionais 02-2005).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília, DF: 2005a. (Série Documentos SDT, n. 1).

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Sistema de Gestão Estratégica*: documento de referência. Brasília, DF: SDT, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. *Relatório Analítico Território Nordeste Paraense: Desenvolvimento sustentável e gestão estratégica dos territórios rurais no Estado do Pará*. Belém: Programa Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários – ITCPES/ICSA/UFPA, 2011c.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. *Sistema de Informação Territorial - SIT*. Disponível em: < <http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TC&modo=0>>. Acesso em: 15 jul. 2014a.

BRASIL. PORTAL BRASIL. *Parceria entre ministérios prevê articulação em 56*

*territórios*: termo de compromisso vai formalizar políticas públicas dentro dos Territórios Rurais e da Cidadania. 2014b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/02/parceria-entre-ministerios-preve-articulacao-em-56-territorios>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade política no pensamento de Foucault. *Filosofia Unisinos*, São Leopoldo, v. 11, n. 1, p. 33-43, jan./abr. 2010.

CASTRO, Iná E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná E. et al. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p.117-140.

CAVALCANTI, Ana Cláudia R. *A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento na cidade de Recife*. 2008. 203 f. Tese (Desenvolvimento Urbano)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

CHAVES, E. *Foucault e a psicanálise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

CHAVES, E.; SAMPAIO, R. V. G. Michel Foucault: uma análise do racismo de Estado. In: LEMOS, F. C. S. et al. (Org.). *Transversalizando no ensino, na pesquisa e na extensão*. Curitiba: CRV, 2012. p. 33-43.

CLAVAL, Paul. O território na transição da Pós-Modernidade. *GEOgraphia*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 7-26, 1999.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO NORDESTE PARAENSE – CODETER. *Documento Territorial: Território Nordeste Paraense*. Ipixuna do Pará: 2013b.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO NORDESTE PARAENSE – CODETER. *Regimento para a Conferência Territorial*. [S. l]. 2013a.

COELHO, Maria C. N.; MONTEIRO, Maurílio A. Frentes de ocupação e exploração econômica no século XX. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 45-59.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. *Líder quilombola é morto e esquartejado no Pará*. Jul. 2014. Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/2146-lider-quilombola-e-morto-e-esquartejado-no-para>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

COSTA, F. A. Desenvolvimento agrário sustentável na Amazônia: trajetórias

tecnológicas, estrutura fundiária e institucionalidade. In: BECKER, B. (Coord.). *Um projeto para a Amazônia no século 21: desafios e contribuições*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009a. p. 215-363.

COSTA, F. A. Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: uma metodologia de delineamento. *Revista Brasileira de Inovações*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 35-86, jan./jun. 2009b.

CRAMPTON, Jeremy W.; KRYGIER, John. Uma introdução à cartografia crítica. Tradução Carolina Apolinário de Souza. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p. 85-111.

CUNHA, Eleonora S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 141-171.

DAHER, Del Carmen; SANT'ANNA, V. L.; ROCHA, D. A entrevista em situação de pesquisa acadêmica: reflexões numa perspectiva discursiva. *Polifonia, Cuiabá*, v. 8, p. 161-180, 2004.

DELEUZE, Gilles. *Conversações*. Tradução Peter Pál Pelbart. São Paulo: 34, 2008.

DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Tradução Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2005.

DIAS, Leila C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná E. et al. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 141-162.

DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 65, p. 57-70, mar. 2003.

DOWBOR, Ladislau. Os rumos do Brasil. In: DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos. *Riscos e oportunidades: em tempos de mudanças*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. p. 269-272.

DUARTE, André. Foucault e a governamentalidade: genealogia do liberalismo e do estado moderno. In: BRANCO, G. C.; VEIGA-NETO, A. (Org.). *Foucault: filosofia e política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 53-69.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson et. al. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p. 81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável,

v.12).

FAÉ, Rogério. *Os discursos sobre desenvolvimento como recursos político-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento*. 2009. 263 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FARIA, Cláudia F.; LINS, Isabella L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 73-94.

FAVARETO, Arilson da Silva. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. 2006. 220 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARO, Jorge L. *Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no Território da Cidadania Paraná Centro*. 2014. 380 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

FAVARO, Jorge. L.; GÓMEZ, Jorge. M. Processo de gestão social na política de desenvolvimento territorial do território da cidadania Paraná Centro: emancipar ou legitimar? *Revista Pegada*, Presidente Prudente, v. 12, n. 2, p. 107-124, dez. 2011.

FERNANDES, Bernardo M.; WELCH, Clifford A. Campesinato e agronegócio da laranja nos EUA e Brasil. In: FERNANDES, Bernardo M. *Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico*. 2013. 873f. Tese (Livre-docência)- Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2013. v.1-2, p. 1-32.

FISCHER, Rosa M. B. Foucault e a análise do discurso em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, p. 197-223, nov. 2001.

FOUCAULT, M. *A Arqueologia do Saber*. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012a.

FOUCAULT, M. *Estratégia de poder-saber*. Tradução Vera Lucia A. Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012c. (Ditos e Escritos: IV).

FOUCAULT, M. *Il faut défendre la société: cours au Collège de France (1975-1976)*. France: Hautes Études - Gallimard Seuil, 1997.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade 1: a vontade de saber*. Tradução Maria Thereza C. Albuquerque et. al. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FOUCAULT, M. Les techniques de soi. In: FOUCAULT, M. *Dits et écrits*. Paris: Quarto/Gallimard, 2001. p. 1602-1632.

FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2012b.

FOUCAULT, M. *Nascimento da biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FOUCAULT, M. O Sujeito e o Poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. *Michel Foucault*: uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e da hermenêutica. Tradução Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, M. *Os Anormais*: curso no Collège de France (1974-1975). Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio, población*: curso en el Collège de France (1977-1978). 2. reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

FUNDAÇÃO SÓCIO-AMBIENTAL DO NORDESTE PARAENSE - FANEP. *Oficina territorial de planejamento estratégico e gestão social do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS*. Mãe do Rio, PA: MDA/SDT, 2006.

GALINDO, Osmil; OLIVEIRA, Fabio; SANTOS, Valdeci M. O programa face às dinâmicas territoriais no Brasil: análise de quatro estudos de caso. In: FAVARETO, Arilson. *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil*: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010. p.115-195.

GELINSKI, Carmen R. O. G; SEIBEL, Erni. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

GOMES, Maria do Carmo A. Velhos, Mapas, Novas Leituras: revisitando a história da Cartografia. *GEOUSP Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 67-79, 2004.

GÓMEZ, Jorge R. M. Ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma rede de saberes, práticas e poderes para o controle social. *Raíces*, Campina Grande, v. 26, n. 1-2, p. 71-80, 2007.

GÓMEZ, Jorge R. M. *Desenvolvimento em (Des)Construção*: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

GÓMEZ, Jorge R. M. Desenvolvimento territorial rural: mudar para que nada mude. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 1., 2006, Niterói. *Anais...* Niterói: UFF, 2006. p. 1-17.

GÓMEZ, Jorge R. M.; FAVARO, Jorge L. Uma leitura crítica do desenvolvimento territorial rural realmente existente: entre as condições de possibilidade e a implantação. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 122, p. 39-69, jan./jun. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Banco Mundial no Brasil: da guerra de movimento à guerra de posição. Análise do documento Estratégia de Parceria com o Brasil, 2008-2011*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2009.

GROS, Frédéric. Pouvoir et gouvernementalité. In: GROS, Frédéric. *Que Sais-Je?* Michel Foucault. 3 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2004. p. 55-90.

HACHE, Emilie. La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale? *Raisons politiques*, Paris, v. 4, n. 28, p. 49-65, 2007.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. *etc..., espaço, tempo e crítica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2 (4), p. 39-52, ago. 2007.

HAESBAERT, Rogério. *Territórios Alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.

HÉBETTE, Jean; MARIN, Rosa. E. *Colonização para quem?* Belém: NAEA/UFPA, 1979.

HENRIQUE, Márcio C. Populações indígenas e a Terra do Alto Rio Guamá. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 282-287.

HESPANHOL, Antonio N. Agricultura desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. (Org.). *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007a. p. 179-198.

HESPANHOL, Antonio N. Desafios da geração de renda em pequenas propriedades e a questão do desenvolvimento rural sustentável no Brasil. In: ALVES, A. F.; CARRIJO, B. R., CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.). *Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008b. p. 81-93.

HESPANHOL, Antonio N. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, 4., São Paulo: 2008a. p. 370-392.

HESPANHOL, Antonio N. O desenvolvimento do campo no Brasil. In: FERNANDES, B. M., MARQUES, M. I. M., SUZUKI, J. C. (Org.). *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2007c. p. 271-287.

HESPANHOL, Antonio N. O desenvolvimento rural na França e no Brasil: as experiências LEADER no Centro Oeste da Bretanha e do programa de microbacias hidrográficas no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO EUROPEU DE AMERICANISTAS – CEISAL, Bruxelas: 2007b. Disponível em: <<http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/URB/RUR-2-HESPANHOL.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

HORTONÉDA, Jeanine. Sécurité, territoire, population et naissance de la biopolitique de Michel Foucault Contrechamp. *Empan*, Toulouse, v. 3, n. 59, p. 61-70, 2005.

IMERYYS. *Líder no mundo em adicionar valor aos papéis*. Disponível em: <<http://www.imeryynopara.com.br/>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

JOLIVEAU, Thierry. O lugar do mapa nas abordagens participativas. Tradução Luis Rodolfo V. Castro. In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p. 45-69.

KHAIR, Amir. Olhando o futuro. In: DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos. *Riscos e oportunidades: em tempos de mudanças*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. p. 253-254.

LEITE, Ilka B. Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos. In: ALMEIDA, Alfredo W. B. et al. (Org.). *Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: UEA Edições, 2010. p. 18-41. (Cadernos de debates Nova Cartografia Social).

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. A cultura como dispositivo de governo da população pela UNICEF e UNESCO: apontamentos genealógicos. *Psicologia Política*, v. 10, p. 245-257, 2010a.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. *Crianças e adolescentes entre a norma e a lei: uma análise foucaultiana*. 2007. 219 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2007.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. História do espaço e governamentalidade em Michel Foucault. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, n. 36, p.138-148, jan./jun. 2012a.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; *et al.* Práticas de governo da família pelo UNICEF no Brasil. *Mnemosine*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-70, 2010b.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; AZEVEDO, Eliéser; FERRERI, Marcelo Almeida. As práticas de desenvolvimento sustentável efetuadas pela ONU: breve análise de seus efeitos para as populações classificadas como tradicionais. In: LEMOS, F. C. S. et al. (Org.). *Transversalizando no ensino, na pesquisa e na extensão*. Curitiba: CRV, 2012c. p. 45-53

LEMOS, Flávia Cristina Silveira; LOBO, Lilia Ferreira; RODRIGUES, Heliana B. Conde. Michel Foucault, história do espaço e a análise de documentos. In: LEMOS, F. C. S. et al. (Org.). *Transversalizando no ensino, na pesquisa e na extensão*. Curitiba: CRV, 2012b. p. 45-53

LÉVY, Jacques. Uma virada cartográfica? In: ACSELRAD, Henri (Org.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008. p.153-167.

LOCATEL, Celso D.; HESPANHOL, Antonio N. Mudanças de paradigma e a nova concepção de desenvolvimento rural. In: ENCONTRO DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP, 2., 2006, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia: UFU, 2006.

LOPES, Maura Corcini. Norma, inclusão e governamentalidade neoliberal. In: BRANCO, G. C.; VEIGA-NETO, A. (Org.). *Foucault: filosofia e política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 283-298.

MACHADO, Roberto. *Foucault, a ciência e o saber*. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012. p. 7-34.

MALHEIRO, Bruno C. P. *Portos, portas e postais: experiências, discursos e imagens produzindo a orla fluvial de Belém (PA)*. 2009. 187 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

MARIN, Rosa. E. A. Territorialidade de grupos quilombolas. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 288-293.

MARIN, Rosa. E. A. Estratégias dos quilombolas de Jambuaçu e projetos da Vale S.A. no Moju, Pará. In: ALMEIDA, Alfredo W. B. et al. (Org.). *Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: UEA Edições, 2010. p. 50-62. (Cadernos de debates Nova

Cartografia Social).

MARIN, Rosa. E. A.; COELHO, Maria. C. N.; MONTEIRO, Maurílio. A. Importância da História, da Geografia e da Cartografia na análise da formação social e territorial da Amazônia. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 26-44.

MARINHO, José A. M.; CANO, Ricardo S. Colônias e Assentamentos rurais. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 294-300.

MARTINS, Antonio. A oportunidade à nossa frente. In: DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos. *Riscos e oportunidades: em tempos de mudanças*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. p. 255-268.

MASSEY, D.; KEYNES, M. Filosofia política da espacialidade: algumas considerações. Tradução Rogério Haesbaert. *Geographia*, Niterói, ano 6, n. 12. p. 7-23, 2004.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. P. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. *Textos e Contextos*, v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul. 2012.

MIRANDA, Elis. A área entre os rios Gurupi e Moju no contexto da formação territorial da Amazônia – 1616 a 1753. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 29-32.

MIRANDA NETO, José Q. *Redes, território e competitividade: a estratégia das empresas de telefonia celular no Estado do Pará*. 2008. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

MONTEIRO, Maurílio A. Apresentação. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 19-21.

MONTEIRO, Maurílio A.; RAMOS, Carlos R. Projetos de exploração mineral. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 242-245.

NAHUM, João S.; BASTOS, Cleison S. Dendeicultura e descampesinização na Amazônia paraense. *Campo-Território*, Francisco Beltrão, v. 9, n. 17, p. 469-485, abr., 2014.

NAHUM, João S.; SANTOS, Cleison B. Impactos socioambientais da dendeicultura em comunidades tradicionais na Amazônia paraense. *ACTA Geográfica*, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Agrária, p. 63-80, 2013.

NAHUM, João S.; MALCHER, Antonio T. C. Dinâmicas territoriais do espaço agrário na Amazônia: a dendeicultura na microrregião de Tomé-Açu (PA). *Confins*, n. 16, 2012. Disponível em: <<http://confins.revues.org/7947>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

OLIVEIRA, Adriano R. *O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural*. 2010. 209 f. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. *Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: Labur, 2007.

PARÁ (Estado). Decreto nº 2.405, de 8 de julho de 2010. Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.571, de 3 de abril de 2001, que dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS. *Diário Oficial [do] Pará*, Poder Executivo, Belém, PA, 12 jul. 2010.

PARÁ (Estado). Decreto n. 4.571, de 3 de abril de 2001. Estabelece a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS, extingue o Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF e dá outras providências. *Diário Oficial [do] Pará*, Poder Executivo, Belém, PA, 04 abr. 2001.

PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO - MP. *MP apura conflito agrário envolvendo quilombolas no Alto Acará*. 2012. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/index.php?action=Menu.interna&id=1723&class=N>>. Acesso em: 16 ago. 2014.

PARÁ (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA – SAGRI. Resolução nº. 3, de 16 de maio de 2013, que aprova o Regimento Interno da II Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – CEDRSS. *Imprensa Oficial [do] Estado do Pará*, Poder Executivo, Belém, 27 maio. 2013.

PARESCHI, Ana Carolina C. *Projetismo e Desenvolvimento Sustentável: O Caso dos Pequenos Projetos*, *Hiléia*, Manaus, ano 2, n. 2, p.145-197, Jan./Jun. 2004.

PEACE CORPS. *About us*. Disponível em: <<http://www.peacecorps.gov>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

PEREIRA, João M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

PEREIRA, João M. M. Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais. *Tempo Social*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 235-263, 2011.

PEREIRA, João M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul./dez. 2010.

PINHEIRO, O. G. Entrevista: uma prática discursiva In: SPINK, M. J. (Org.) *Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004, p.183-214.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal. Brasília, DF: CGEE, 2013 (Série de documentos técnicos, n. 17).

RACHED, Gabriel. A evolução das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. 2010. Disponível em: <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00496194>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

RAFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 1, 2011, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2011.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 1, 2008, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2008a.

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 1, 2010, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2010.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 3, 2008, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2008b.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 4, 2009, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2009.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 2, 2012, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2012a.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, n. 3, 2012, Belém. *Ata...* Belém: CEDRS, 2012b.

REVEL, Judith. *Le vocabulaire de Foucault*. Paris: Ellipses, 2009.

ROCHA, Gilberto M.; LOPES, Luiz O. C. Demografia. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). *Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açú, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis*. Belém: NAEA, 2009. p. 176-187.

ROMANO, Jorge O. *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SACHS, Ignacy. *Amazônia: laboratório das biocivilizações do futuro*. Texto para discussão. Disponível em: <[http://www.rts.org.br/artigos/\\_-2008/amazonia-2013-laboratorio-das-civilizacoes-do-futuro/](http://www.rts.org.br/artigos/_-2008/amazonia-2013-laboratorio-das-civilizacoes-do-futuro/)>. Acesso em: 08 nov. 2013.

SACHS, Ignacy. *Avaliação das políticas implementadas por meio do Programa Territórios da Cidadania*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009a. (Produto 1.1: relatório avaliativo acerca da execução geral das políticas públicas implementadas nos territórios rurais por meio do Programa Territórios da Cidadania).

SACHS, Ignacy. *Avaliação do programa territórios da cidadania: elementos institucionais e metodológicos*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009b. (Produto 1.2: relatório avaliativo do Programa Territórios da Cidadania e seu estágio de execução, com destaque para o alcance dos objetivos inicialmente traçados e atual conformação da iniciativa).

SACHS, Ignacy. Barricadas de ontem, campos de futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 25-38, 2010d.

SACHS, Ignacy. Brasil rural: da redescoberta à invenção. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, 2001.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2009h.

SACHS, Ignacy. Condenados a inventar: desafios para a Cúpula da Terra de 2012. In: DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos. *Riscos e oportunidades: em tempos de mudanças*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010c, p. 37-42.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamand, 2008.

SACHS, Ignacy. Développement inclusif et travail décent pour tous. *Revue Internationale du Travail*, Genève, v. 143, n. 1-2, p. 177-202, 2004c.

SACHS, Ignacy. *Elementos teóricos e conceituais e diretrizes para o planejamento do desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Paris: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2010a. (Produto 4).

SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 23-49, 2004b.

SACHS, Ignacy. *Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SACHS, Ignacy. Kalecki's political economy of development of mixed economies: employment-led growth. In: SADOWSKI, Zdzislaw L.; SZEWORSKI, Adam (ed.). *Kalecki's economics today*. London: Routledge, 2004d. p. 165-177.

SACHS, Ignacy. *Novos desafios do programa Territórios da Cidadania: diretrizes para avançar no desenvolvimento territorial sustentável, tendo como base a Mesorregião de Xingó*. Paris: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2011a. (Produto 1).

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 149-156, 1998.

SACHS, Ignacy. O problema da democracia econômica e social. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 8, n. 21, p. 7-20, 1994.

SACHS, Ignacy. O tripé do desenvolvimento includente. *Hiléia*, Manaus, ano 2, n. 2, p. 105-107, Jan./Jun. 2004a.

SACHS, Ignacy. *Relatório avaliativo do Programa Territórios da Cidadania, contemplando análise dos aspectos estratégicos e operacionais do Programa, servindo como base para a realização de workshop destinado aos agentes e protagonistas do desenvolvimento territorial*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009f. (Produto 3.2).

SACHS, Ignacy. *Relatório avaliativo do Programa Territórios da Cidadania, contemplando aspectos institucionais e metodológicos como instrumento de capacitação dos agentes e protagonistas do desenvolvimento territorial*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009d. (Produto 2.2).

SACHS, Ignacy. *Relatório com indicação de elementos instrumentais e metodológicos orientadores do desenvolvimento territorial incluído nos Territórios da Cidadania*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009g. (Produto 4.1).

SACHS, Ignacy. *Relatório contendo análise dos aspectos substantivos e estratégicos do Programa Territórios da Cidadania*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009e. (Produto 3.1).

SACHS, Ignacy. *Relatório preliminar acerca das políticas públicas implementadas nos Territórios da Cidadania utilizando aspectos institucionais e metodológicos*. [S.l.]: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, 2009c. (Produto 2.1).

SACK, Robert D. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 9, n. 25, p. [1-11], jun. 1994.

SALES, Teresa. *Trama das desigualdades, drama da pobreza no Brasil*. 1992. 167 f. Tese (Livre Docência em Sociologia)-Departamento de Sociologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

SANTOS JUNIOR, R. A. O. et al. Desmatamento, trajetórias tecnológicas rurais e metas de contenção de emissões na Amazônia. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 62, n. 4, p. 56-59, out. 2010.

SANTOS, Renato E. Ativismos Cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. *Revista Geográfica de América Central*, Costa Rica, n. especial EGAL, p. 1-17, 2011.

SANTOS, Renato E. Disputas cartográficas e lutas sociais: sobre representação espacial e jogos de poder. In: Colóquio de Geocrítica, 12., 2012, Bogotá. *Anais...* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012. p. 1-16.

SAQUET, Marcos A. Contribuições teórico-metodológicas para uma abordagem territorial multidimensional em geografia agrária. In: SAQUET, M. A.; SUZUKI, J. C.; MARAFON, G. J. (Org.). *Territorialidades e diversidade nos campos e nas cidades latino-americanas e francesas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011b. p. 209-226.

SAQUET, Marcos A. *Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011a.

SAQUET, Marcos A.; BRISKIEVICZ, Michele. Territorialidade e identidade: um patrimônio no desenvolvimento territorial. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente prudente, v.1, n. 31, p. 3-16, 2009.

SEIXAS, Rogério L. R. Uma ontologia da racionalidade política na atualidade. In: BRANCO, G. C.; VEIGA-NETO, A. (Org.). *Foucault: filosofia e política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 333-347.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 1999a.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999b.

SENELLART, Michel. A crítica da razão governamental em Michel Foucault. *Tempo Social*, São Paulo, v. 7, n. 1-2, p. 1-14, out. 1995.

SIQUEIRA, Marcos César A. *A política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal*. 2012. 159 f. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SOTO BAQUERO, Fernando; BEDUSCHI FILHO, Luiz C.; FALCONI, César (Ed.). *Desarrollo territorial rural: analisis de experiencias en Brasil, Chile y Mexico*. Santiago: BID/FAO, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Clóvis H. L. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis H. L. (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52.

SOUZA, Edilson A. *Modernização agrícola na Amazônia: a dinâmica territorial em Paragominas/PA*. 2007. 143 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Programa de

Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2007.

SOUZA, Edilson A.; ROMANCINI, Sônia R. Avanço da modernização agrícola na Amazônia: desdobramentos socioeconômico e espacial. *Revista Mato-Grossense de Geografia*, Cuiabá, v. 1, p. 53-66, 2006.

SOUZA, Marcelo J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. et al. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 77-116.

SPAROVEK, Gerd et al. *Análise territorial e políticas para o desenvolvimento agrário*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013. (NEAD Estudos 26).

STEINBRENNER, Rosane M. A. *Rádios comunitárias na transamazônica: desafios da comunicação comunitária em regiões de mediação periférica*. 2011. 375 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável dos Trópicos Úmidos)-Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 14 de abril de 2000. Que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+). *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, série C, n. 139, 18 abr. 2000. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>>. Acesso em: 08 mai. 2014d.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA. A competitividade ambiental: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. *Inovação em meio rural*, Bruxelas, caderno n. 6, fascículo 3, 2000b (Observatório Europeu Leader).

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA. A competitividade dos territórios rurais à escala global: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. *Inovação em meio rural*, Bruxelas, caderno n. 6, fascículo 5, 2001 (Observatório Europeu Leader).

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA. A competitividade econômica: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. *Inovação em meio rural*, Bruxelas, caderno n. 6, fascículo 4, 2000c (Observatório Europeu Leader).

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA. A competitividade social: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. *Inovação em meio rural*, Bruxelas, caderno n. 6, fascículo 2, 2000a (Observatório Europeu Leader).

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. DIREÇÃO GERAL DE AGRICULTURA. A competitividade territorial: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER. *Inovação em meio rural*, Bruxelas, caderno n. 6, fascículo 1, 1999 (Observatório Europeu Leader).

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. *Política Agrícola a favor do Desenvolvimento Rural*. Rede Europeia do Desenvolvimento Rural. O Observatório Europeu LEADER. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/euro/r1-2.htm>>. Acesso em: 13 mai. 2014f.

UNIÃO EUROPEIA. COMISSÃO EUROPEIA. Publicações. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_pt.htm)>. Acesso em: 13 mai. 2014g.

UNIÃO EUROPEIA. COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre o tema LEADER: Instrumento para o desenvolvimento local (parecer de iniciativa). *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, série C, n. 376, 22 dez. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>>. Acesso em: 08 mai. 2014b.

UNIÃO EUROPEIA. Comunicação aos Estados-Membros. Que fixa as orientações sobre subvenções globais ou programas operacionais integrados em relação aos quais os Estados-Membros são convidados a apresentar pedidos de contribuição no âmbito de uma iniciativa comunitária respeitante ao desenvolvimento rural (LEADER II - Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural). *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, série C, n. 180, 01 jul. 1994. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>>. Acesso em: 08 mai. 2014c.

UNIÃO EUROPEIA. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho de 20 de Fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013). *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, série L, n. 55, 25 fev. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>>. Acesso em: 10 mai. 2014e.

UNIÃO EUROPEIA. Política Agrícola Comum (PAC). Legislação. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/index_pt.htm)>. Acesso em: 07 mai. 2014a.

UNIÃO EUROPEIA. TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *Relatório Especial n. 5/2010*: Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010.

VEIGA-NETO, Alfredo. Governamentalidade, neoliberalismo e educação. In: BRANCO, G. C.; VEIGA-NETO, A. (Org.). *Foucault: filosofia e política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 37-52.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e Governamentalidade. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 947-963, out. 2007.

WORLD BANK. About. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

WORLD BANK. AGRICULTURE & NATURAL RESOURCES DEPARTMENT. Decentralization: a new strategy for rural development. [S. l.]: n.1, 1995. (Dissemination Notes).

WORLD BANK. *A guide to the World Bank*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003b.

WORLD BANK. *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2005. (World Bank Latin American and Caribbean Studies).

WORLD BANK. *Country Assistance Strategy for Brazil, fiscal year 2004 - 2007*. Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

WORLD BANK. *Country Partnership Strategy for Brazil, fiscal year 2008 - 2011*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

WORLD BANK. *Country Partnership Strategy for Brazil, fiscal year 2012 - 2015*. Washington, D.C.: The World Bank, 2011.

WORLD BANK. Country Program Evaluation 2004 - 2011. Washington, D.C.: The World Bank, 2013.

WORLD BANK. DEPARTAMENTO DE DESARROLLO AMBIENTAL Y SOCIALMENTE SOSTENIBLE. SECTOR RURAL. Llegando a los pobres de las zonas rurales: Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: The World Bank, 2002. (Estrategia Regional de Desarrollo Rural).

WORLD BANK. Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para 2004-2007. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.

WORLD BANK. *World Development Report 2008: Agriculture for development*. Washington, D.C.: The World Bank, 2008.