



Land Access and Participatory Territorial Development

Land and Territory Research Paper No. 9

Acesso a terra e desenvolvimento territorial no nordeste do Brasil:

Apresentação e síntese dos resultados de pesquisa 2004-2007

Land access and territorial development in
Northeast Brazil

Presentation and Synthesis of research results
2004-2007

(prepared for circulation in Brazil and Lusophone countries)

A Research Paper for DFID
Central Research Department
(Project R8736)

Julian Quan *Natural Resources Institute, University of Greenwich, UK*

Natural Resources Institute, University of Greenwich, UK

Disclaimer

This paper is an output from a project funded by the UK Department for International Development (DFID) for the benefit of developing countries. The views expressed are not necessarily those of DFID.

**ACESSO A TERRA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO NORDESTE
DO BRASIL**

APRESENTAÇÃO E SÍNTESE DOS RESULTADOS DE PESQUISA 2004-2007

Julian Quan

Natural Resources Institute, Universidade de Greenwich, Inglaterra

(Coordenador da Pesquisa)

APRESENTAÇÃO

A matéria aqui apresentada aqui representa os resultados de um programa de pesquisa cujo objetivo foi o entendimento da interface entre os programas e políticas de reforma agrária e as abordagens territoriais do desenvolvimento rural no semi-árido do Nordeste Brasileiro.

A história de desenvolvimento rural no Brasil tem sido marcada por graves conflitos agrários e uma expressiva luta para melhorar o acesso a terra pelas populações rurais excluídas; o Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) surge como uma nova abordagem de desenvolvimento rural que procura elevar os níveis de crescimento e da inclusão social. O conceito básico do DTR, em contraste com as políticas tradicionais e setoriais, é de política territorial integrada, que procura vincular uma transformação e diversificação produtiva dos espaços rurais menos desenvolvidos, com a emergência de novas instituições que privilegiem a participação social e a ação conjunta e horizontal dos diversos atores. Nesta perspectiva, um território pode ser compreendido como um conjunto de laços estabelecidos pela interação social num determinado espaço, e o desenvolvimento territorial deveria ser capaz de trazer benefícios para todas as populações dos territórios rurais e reduzir as desigualdades sociais e econômicas em relação às regiões mais desenvolvidas¹.

Esta hipótese geral só poderia ser comprovada, ou não, através de longos anos de história, e um acompanhamento compreensivo das diversas iniciativas e políticas do DTR existentes. Nesta pesquisa, porém, no caso do Brasil, procurou-se investigar e entender o rebatimento, em casos concretos, do programa pioneiro do DTR, implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nos atores, movimentos e

¹ Alexander Schejtman e Julio Berdegué (2004) – “Desarrollo Territorial Rural” Serie Debatés y Temas Rurales N° 1. RIMISP, Santiago, Chile.

políticas que procuram superar as contradições estruturais existentes através de um melhor acesso a terra. Por outro lado, a pesquisa procurou entender como a reforma agrária pode contribuir para um desenvolvimento mais eqüitativo e sustentável dos territórios rurais.

O estudo teve como referência comparativa uma pesquisa realizada na África do Sul que analisou o progresso do programas de reforma agrária, num contexto de um crescente interesse nas oportunidades oferecidas por abordagens descentralizadas, ou seja, territoriais – vinculadas com processos de planejamento integrado participativo de desenvolvimento local nos municípios e distritos.

Nos dois países, Brasil e África do Sul, as perguntas chaves e orientadoras da pesquisa foram as seguintes:

- Qual o rebatimento que as ações e programas de acesso a terra têm nas dinâmicas dos territórios, e
- O que uma abordagem territorial pode oferecer aos sem-terra e aos mais excluídos?

Contexto e Antecedentes

Esta pesquisa nasceu no contexto da consolidação das políticas do desenvolvimento agrário do primeiro mandato do Governo Lula (2002-2006). Um dos pontos de partida foi a disputa de espaço político e orçamentário entre o modelo de “reforma agrária do mercado” introduzido no Brasil pelo Banco Mundial, e o papel do estado em desapropriação de terras improdutivas ou ilegalmente ocupadas por donos privados, frente às demandas sociais dos trabalhadores rurais sem-terra. Outro ponto de partida foi relativo às freqüentes dificuldades em dotar os assentamentos de reforma agrária de meios (insumos agrícolas, créditos, conhecimentos humanos, serviços básicos, vínculos com mercados – enfim, capacidades) que permitissem sua integração com uma economia rural dinâmica. Em resposta a esses fenômenos, o Governo adotou um cardápio pluralista de mecanismos de acesso a terra e, ao mesmo tempo, investiu numa significativa expansão de crédito destinado à agricultura familiar através do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), também retomando o apoio à extensão rural. Esperava-se que a integração dessas políticas com a política territorial trouxesse resultados concretos superando as dificuldades anteriormente vividas pelas populações rurais desprovidas de terra, e os assentados de reforma agrária, através da criação de condições da sua plena integração em programas que procuravam gerar

oportunidades econômicas e melhorar a qualidade da vida rural através de abordagens territoriais adaptadas às diversas realidades do meio rural brasileiro.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (MDA 2004) observa que as políticas anteriores do Estado foram marcadas pela dispersão espacial, a ausência de garantias de infra-estrutura básica e assistência técnica, e a desvinculação dos assentamentos de projetos produtivos. Mesmo assim, aponta também que uma elevada concentração de assentamentos de reforma agrária tem uma tendência de transformação produtiva de regiões onde a agricultura patronal não conseguiu valorizar a terra. Esses fatos levaram o Governo, no início do mandato do Governo Lula em 2002, a propor e debater com movimentos sociais o conceito de “áreas reformadas”. O referido II Plano evoluiu no pensamento rumo à necessidade de uma política rural que procura valorizar de forma integrada a agricultura familiar, junto com os assentamentos de reforma agrária, como motores de uma dinamização econômica transformadora e socialmente inclusiva da área rural.

Essa mudança da ênfase pode ser interpretada como forma de desvio dos objetivos tradicionais de reforma agrária e, retrospectivamente, pode-se dizer que, na prática, a política agrária do primeiro mandato de Lula se concentrou em investir no setor familiar e nos assentamentos existentes, e dedicou menos atenção à redistribuição massiva da terra esperada por alguns movimentos. Porém, o II Plano de reforma agrária reconhece a reforma agrária e a agricultura familiar como bases de desenvolvimento territorial sustentável. O Plano alerta que os benefícios da transferência de terra, mesmo com investimentos em infra-estrutura social e produtiva, não serão realizados se os beneficiários, junto com os agricultores familiares, “não estiverem inseridos por meio de associações e cooperativas em um espaço geográfico, social, econômico e politicamente dinâmico...”. Assim previu “a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região...” e ainda visou uma concentração espacial em áreas reformadas onde se procurava “uma integração produtiva entre os diversos segmentos (do público alvo do próprio Plano) assentamentos, posseiros regularizados e os agricultores familiares transformando-as em sistemas locais de produção integrantes de um plano de desenvolvimento territorial”.

OBJETIVOS

A pesquisa foi realizada em três territórios selecionados não aleatoriamente, mas pelo interesse que ofereciam aos atores mais envolvidos no processo – os movimentos sociais consultados durante a preparação da pesquisa e os próprios pesquisadores que procuravam aprofundar seus vínculos com determinados territórios nos processos de pesquisa aplicada e da formação dos alunos na área de geografia social rural. A pesquisa teve os seguintes objetivos principais:

- iluminar o entendimento empírico das interações de padrões de ocupação e distribuição da terra com as tentativas de estimular e reforçar a emergência de novas coalizões ou colegiados sociais no âmbito dos territórios; e
- subsidiar a qualificação das políticas públicas nos territórios e estados de enfoque.

Ao mesmo tempo, a pesquisa igualmente procurava:

- produzir informações e dados de interesse aos próprios movimentos sociais envolvidos no desenvolvimento rural e nas lutas para melhorar o acesso a terra e recursos naturais nos territórios estudados; e
- reforçar a capacidade intelectual e analítico-territorial dos próprios parceiros da pesquisa frente à problemática agrária, através do enfoque em campos de investigação, que serviriam também como campos da formação de novos profissionais e analistas.

OS TERRITÓRIOS ESTUDADOS

Apesar do interesse em criar um marco metodológico consistente e homogêneo entre os estudos dos três estados – Bahia (BA), Ceará (CE) e Pernambuco (PE), na prática em cada um, a investigação obedeceu aos interesses dos próprios pesquisadores e as demandas que procuravam responder nos territórios selecionados.

No território de Médio São Francisco (MSF) na Bahia (denominado “Território do Velho Chico” pelos atores participando no próprio processo do DTR sendo implantado), devido a uma complexa história de ocupação da terra e estruturação do espaço rural, existe uma grande diversidade social da população rural. A maior parte sofre inseguranças de acesso a terra e recursos naturais, e se empenham em lutas para assegurar seu acesso, manifestado num número crescente de movimentos sociais em conjunto com ações comunitárias apoiadas pela sociedade civil e pela Igreja. Os principais interesses da pesquisa na Bahia foram estes:

- entender e documentar a diversidade das formas de ocupação da terra e como as dinâmicas do território contribuíram;
- acompanhar e analisar a participação dos diversos segmentos sociais da população rural no processo de desenvolvimento territorial, em processo de implantação pelo MDA; e
- avaliar a efetividade das políticas atuais de reforma agrária e do processo do DTR em contribuir para um desenvolvimento mais dinâmico equitativo e sustentável do território, e assim traçar recomendações para essas mesmas políticas públicas.

No território de Sertão Central / sertão de Canindé no Ceará foi elaborado, inicialmente, um panorama geral sobre o território denominado o “Sertão Central”, para em seguida se aprofundar a pesquisa em três municípios (Canindé, Choró e Quixadá), considerando a concentração de assentamentos, das populações envolvidas e o tempo de criação dos assentamentos. Numa segunda fase, os pesquisadores optaram por aprofundar o estudo nos Sertões de Canindé (território posteriormente reconhecido em função da sua identidade geográfica e social específica no contexto da região maior do Sertão Central). Assim foi possível aprofundar da forma empírica o desenvolvimento e qualidade da vida encontrada nos assentamentos, além de suas conexões com as redes sociais econômicas e institucionais existentes no território. O estudo também procurou entender os reflexos do processo do planejamento participativo do território, em implantação pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), nos assentamentos, acompanhando também as dificuldades encontradas na articulação do processo com os poderes políticos locais.

No território do Sertão de Pajeú em Pernambuco, a pesquisa realizada foi um diagnóstico que teve como norte entender como os recursos das políticas públicas de acesso a terra potencializaram o desenvolvimento do território. Informações foram obtidas em entrevistas com populações assentadas em projetos de reforma agrária (inclusive os que foram criados através de projetos de Crédito Fundiário) por ocasião de seminários dos assentados no âmbito do todo o Território. Essas informações foram contextualizadas e analisadas à luz dos indicadores e dados secundários sobre o território do Sertão do Pajeú, na perspectiva de indicar possíveis alternativas de ação para melhoria da qualidade de vida nos assentamentos. A investigação junto aos assentados e entidades envolvidos no desenvolvimento rural do território centrou-se em

aspectos da realidade socioeconômica dos assentamentos, na política de crédito acessível aos assentados e nos investimentos feitos pelas três esferas de governo e outras organizações atuantes na área. As informações coletadas junto aos assentados apresentaram um diferencial qualitativo pelo fato de trazer o olhar dos atores, ao mesmo tempo em que provocou um processo de reflexão e mobilização social dos assentados. Ampliou-se a leitura da realidade dos assentamentos para trazer algumas proposições para o debate das políticas públicas.

OS GRUPOS DE PESQUISA - Parcerias na implementação

A pesquisa foi apoiada pela Cooperação Britânica (DFID), Departamento Central de Pesquisa, e se realizou ao longo de um período de dois anos e meia, de julho 2004, até o final de 2006, em três estados Nordeste Bahia, Ceará, e Pernambuco. Foi coordenada pelo antropólogo Julian Quan do NRI, Universidade de Greenwich, na Inglaterra (www.nri.org, j.f.quan@gre.ac.uk) e executada por pesquisadores e ONGs locais.

Na Bahia, a pesquisa foi coordenada e realizada pelo Projeto Geografia dos Assentamentos Rurais (GeografAR) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) – com uma equipe liderada por Professora Guiomar Inez Germani. (www.geografar.ufba.br).

No Ceará, a coordenação foi do Centro de Estudos do Trabalho e Assessoria ao Trabalhador (CETRA) (www.cetra.org.br), uma ONG ativa na articulação em prol do desenvolvimento sustentável no nordeste semi-árido do Brasil, com sede em Fortaleza. O trabalho foi realizado por uma equipa liderado pelo Professor José Levi Furtado Sampaio do Laboratório de Estudos Agrários e Territoriais do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Ceará (UFC) www.geografia.ufc.br.

Em Pernambuco o trabalho foi executado pela Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE), uma ONG que atua em parceria com os movimentos sociais e comunidades rurais, sendo também uma colaboradora do SDT. www.assocene.org.br

RESULTADOS

A investigação da situação agrária feita no seu contexto territorial, nos três territórios selecionados, junto com o acompanhamento da evolução dos programas de desenvolvimento territorial e reforma agrária, e apesar de limitado em termos da

cobertura territorial do Nordeste Brasileiro, revelou potencialidades e limites importantes nas políticas atuais.

As políticas e estratégias do DTR no Brasil

Em 2003 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cuja finalidade é desenvolver ações que visam promover o desenvolvimento de territórios rurais no Brasil, priorizando a agricultura familiar e outras categorias rurais tradicionalmente esquecidas; objetivando, especificamente, reduzir as desigualdades regionais, a pobreza, a exclusão social, a degradação ambiental e a estagnação econômica, ainda presente em muitas regiões do país.

O território, segundo concepção assumida pela SDT, é entendido como um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, 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.

A estratégia para promover o desenvolvimento territorial prevê o fortalecimento das instituições locais, a consolidação de comunidades ativas e participativas, a construção do capital social, o planejamento territorial sustentável, a articulação de políticas públicas e mercados e o financiamento de projetos produtivos, sociais, ambientais e culturais.

A missão da SDT

- priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados; e
- incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária.

A concepção da estratégia de desenvolvimento refere-se às desigualdades regionais e sociais, ao agravamento da pobreza e da exclusão social, à degradação ambiental e à estagnação econômica e social que, neste caso, atinge a maioria do “Brasil rural”. Para dar conta da heterogeneidade dos territórios, as estratégias de apoio da SDT definiram quatro áreas de resultados a serem impactadas com as iniciativas desenhadas: a gestão social dos territórios, o fortalecimento do capital social, a dinamização econômica dos territórios rurais, e a integração de políticas públicas.

Para atingir estes objetivos, a SDT executa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PNDRS), em parceria com diversos órgãos públicos e organizações da sociedade civil. Segundo estudos realizados, o Brasil encerraria cerca de 450 territórios rurais, que cobrem cerca de 90% do território, 33% da população e 80% dos municípios. Atualmente, a SDT/MDA está apoiando diretamente 118 territórios rurais que compreendem 1.846 municípios com mais de 37,4 milhões de habitantes, abrangendo 32% da superfície nacional. Nesses territórios encontram-se 42% da demanda social do MDA, constituída por agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso a terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais. Nos últimos 36 meses a SDT/MDA aplicou cerca de R\$ 240 milhões em apoio a centenas de projetos de iniciativa de entidades e organizações representativas dos atores sociais presentes nos territórios, visando resultados em termos de dinamização econômica, gestão social, redes de cooperação e articulação de políticas públicas (fonte: página *web* do SDT www.territorios.org.br consultado no 5 dezembro 2006).

Neste contexto esta pesquisa procurou analisar as interfaces das estratégias do DTR e os mecanismos de acesso a terra nos territórios selecionados.

Como têm evoluído os processos de reforma agrária?

Durante o período em que esta pesquisa foi realizada, não foram verificados avanços significativos na reforma agrária, no sentido de ampliação das áreas transferidas aos trabalhadores sem-terra. A prioridade política era para aumentar o apoio a agricultura familiar em geral. Assim, houve certa consolidação dos assentamentos

existentes no contexto de um melhor apoio ao setor familiar em geral, em função das políticas rurais de crédito (PRONAF) extensão e educação rural, para além das transferências de renda (através de programas como o Bolsa Família). Desde 2002 o crédito disponível para agricultura familiar cresceu de R\$ 2.3 bilhões para R\$ 9 bilhões entre 2005-06 (dados do MDA), e o governo investiu na formação de uma rede de assistência técnica e em programas de seguros orientados para a produção familiar.

Apesar de persistem as demandas dos movimentos sociais para uma redistribuição massiva de bens produtivos a favor dos pobres, esses processos têm sido frustrado por falta de capacidade financeira e institucional para facilitar a expropriação e transferência das terras almejadas para reforma agrária. No entanto, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) começou agir de uma forma mais estratégica no contexto dos territórios rurais, em termos da priorização das suas ações de desapropriação e apoio aos assentamentos. Ao mesmo tempo, os agricultores familiares dos assentamentos existentes têm se beneficiado das políticas de MDA do PRONAF, Segura Safra e outros. Todavia, essas melhorias não parecem ser um resultado direto de tentativas de construir programas integradas coordenados no âmbito dos territórios rurais, mas sim, de políticas setoriais complementares e exitosas de desenvolvimento agrário. Apesar da existência das claras políticas de desenvolvimento territorial do MDA e da abordagem pluralista de mecanismos de acesso a terra, não foram identificadas, nestes estudos, melhorias na coordenação das ações de reforma agrária com outros programas de acesso a terra e as ações incipientes de regularização fundiária lideradas por um outro órgão do MDA, a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA).

Nos territórios rurais onde os assentamentos de reforma agrária representam frações relativamente pequenas da população rural, como os casos do Sertão de Pajeú (PE) e do Sertão Central de Ceará, verifica-se que a integração dos assentamentos em economias rurais de certa forma dinâmicas e a sua participação na construção de visões territoriais compartilhadas entre os diversos segmentos sociais não são processos fáceis ou rápidos. Por um lado, os assentamentos, embora em alguns casos estabelecidos já 15 ou 20 anos, padecem das mesmas dificuldades de acesso aos serviços, infra-estruturas, tecnologias, transportes e mercados que outros agricultores têm freqüentemente. Por outro lado, um plano de desenvolvimento territorial e as suas prioridades de investimento em infra-estrutura (o campo principal em que os colegiados territoriais têm domínio, através da programação participativa do PRONAF Infra-Estrutura, coordenado pela SDT) devem a princípio privilegiar os benefícios da maioria das comunidades

rurais, e ações inovadoras de caráter estratégico, dinamizador da economia territorial. Nesse caso, dificilmente os planos beneficiariam agrupamentos de assentamentos rurais relativamente dispersos, periféricos e recém-estabelecidos no contexto territorial. Este foi o caso encontrado no Sertão do Pajeú, território que, devido a predominância do setor familiar, representa um laboratório de experimentação democrática na construção de uma economia rural mais solidária e inclusiva.

A representação dos assentados nos colegiados territoriais ocorre através das lideranças, cujas perspectivas correspondem às prioridades dos movimentos sociais ao qual pertencem e não representam, necessariamente, os interesses de comunidades de assentamentos relativamente isolados. O melhor empenho das comunidades assentadas nos processos de desenvolvimento territorial rural também depende de processos de aprendizagem, por vezes, incipientes ou até não existentes, como visto nos casos dos assentamentos estudados no Sertão Central do Ceará.

No caso do Pajeú-PE, tem sido possível um esforço especial de modo a definir e apoiar as necessidades dos assentados através da criação e apoio a uma Comissão Territorial dos Assentados. Essa comissão favorece a melhor integração dos assentamentos no capital social do território, devido ao empenho dos próprios parceiros desta pesquisa, ONGs e o pessoal do SDT atuantes na área. Sem estes esforços o beneficiamento dos segmentos sociais mais desprivilegiados no processo de desenvolvimento territorial rural não estaria garantido.

Território e comunidades tradicionais

Apesar das dificuldades, um grande avanço tem ocorrido nos últimos anos na crescente onda de reconhecimento dos direitos fundiário das comunidades quilombolas e de outras comunidades tradicionais no nordeste do Brasil, cujos meios de vida e possibilidades de desenvolvimento foram ameaçados por graves problemas de insegurança, se não graves conflitos fundiários. Essas políticas se baseiam no reconhecimento de conflitos territoriais, não apenas agrários, e na importância dos direitos territoriais dessas comunidades, as suas identidades culturais e a realização das suas diversas atividades econômicas – como as extrativistas, pesqueiras, pecuárias, artesanais e comerciais, e não apenas agrícolas. No território do Médio São Francisco e outras regiões da Bahia, por exemplo, a valorização fundiária que se verificou nos anos 1970 e 1980 contribuiu para a demanda massiva pela reforma agrária, através da expulsão dessas comunidades de seus terras e territórios tradicionais, ou a redução e

cercamento das mesmas por grandes fazendas comerciais, como está documentado na pesquisa apresentada aqui. Associado com este estudo, o grupo de pesquisa GeografAR tem sido diretamente envolvido nos processos de reconhecimento das terras dos quilombolas e dos Fundos de Pasto (comunidades tradicionais com sistemas de produção de agropecuária extensiva) e no apoio ao processo de construção do território do Velho Chico.

A predominância dessas comunidades tradicionais em territórios como MSF mostra os limites do modelo de reforma agrária tradicional e, mais ainda, dos modelos que dependem da compra da terra por comunidades pobres em mercados fundiários inacessíveis ou até não-existentes. Assim, há toda necessidade de uma ampla regularização fundiária e uma recuperação das terras públicas denominadas “devolutas” (cuja propriedade não sendo matriculada pelo próprio estado, passa a ser contestada ou objeto da apropriação irregular privada “grilada”), capaz de restaurar direitos às comunidades afetadas, e retornar os bens públicos ao domínio público e ao benefício de todos.

Dificuldades encontradas na realização de projetos prioritários dos territórios

No Médio São Francisco na Bahia, e Sertão no Central de Canindé no Ceará, a pesquisa identificou dificuldades sérias na execução de projetos do PRONAF Infra-Estrutura identificados como prioridades pelos colegiados territoriais. Isto é consequência de organizações horizontais e incipientes que não têm autoridade legal para gerir orçamentos do estado ou contratar projetos – ações que em função da constituição brasileira são competência dos municípios. Nessa situação, a colaboração das prefeituras municipais passa a ser essencial. Mas, como a iniciativa do desenvolvimento territorial no Brasil representa, em parte, uma tentativa de superar a quase onipotência dos prefeitos municipais no âmbito local, em favor das organizações sociais e uma perspectiva supra-municipal de desenvolvimento econômico e social, não seria surpresa que, em muitos casos, as prefeituras não aceitassem facilmente essa colaboração. Ou, mais ainda, tentem desviar os recursos destinados ao território a outras prioridades que refletem planos e projetos mais paroquiais, definidos no âmbito do município e, muitas vezes, estreitamente ligados a setores empresariais favorecidos pelos prefeitos ou com estratégias clientelistas eleitorais.

Verificou-se a **existência de diversas territorialidades no mesmo espaço geográfico**. Territórios têm dimensões fundamentais da identidade social e estão sendo construídos através de programas de ação que incidem em determinados espaços geográficos. Não se resumem às unidades de planejamento, mas na realidade existem diversas unidades de planejamento e redes de atividade social e econômica sobrepostas nos mesmos espaços. Assim, as ações dos territórios do MDA, os municípios, agências de desenvolvimento regional, projetos de caráter setorial, movimentos sociais, redes empresariais, ONGs e até comunidades, todos têm suas territorialidades. É preciso entender a diversidade territorial dos atores e buscar uma melhor articulação entre eles para realizar um processo de desenvolvimento territorial sustentável, sem multiplicar instâncias institucionais.

As questões institucionais são centrais no desenvolvimento dos territórios

A necessidade fundamental é de um crescente alinhamento de recursos e planejamento setorial dentro de um marco espacial comum com uma melhor integração dos territórios com as estruturas descentralizadas da governança locais, o que pressupõe as seguintes diretrizes:

- maior participação das estruturas municipais do governo nos processos de DTR, inclusive através de consórcios de municípios contíguos;
- maior articulação do processo de DTR implantado pelo MDA com outros programas de desenvolvimento das meso e microrregiões no âmbito dos estados; e /ou
- fortalecimento dos colegiados territoriais como instituições com capacidade de gerir recursos e realizar projetos.

O entendimento das dinâmicas da ocupação da terra é um fator muito relevante na construção e na dinamização dos territórios

Os processos históricos de ocupação de espaço têm uma influência fundamental na construção dos territórios e as oportunidades e limites do desenvolvimento territorial. Foram observadas duas tendências contraditórias: a continuidade da exploração patronal do território e a tendência à democratização do acesso a terra e aos recursos naturais. Neste contexto, será necessário entender melhor a dinâmica global e buscar políticas que reforcem o acesso seguro a terra pelas populações rurais e controlem a destruição dos recursos naturais do território, minimizando os conflitos.

É necessário entender as dinâmicas atuais de desenvolvimento econômico dos territórios, para identificar oportunidades de integrar o setor familiar e as comunidades tradicionais e da reforma agrária no desenvolvimento econômico. Essas dinâmicas incluem os seguintes pressupostos:

- tendências de modernização do setor agrícola comercial e patronal;
- influência que a reforma agrária tem nas dinâmicas econômicas;
- desenvolvimento econômico não-agrário: serviços, indústrias, comércio;
- impactos de grandes projetos de investimento e dos mercados globalizados.

O atual programa do desenvolvimento territorial ainda não agrega toda diversidade dos atores sociais e econômicos dos territórios

Trata-se de uma tentativa de desenvolvimento territorial fundada na articulação dos movimentos sociais com órgãos federais. No contexto brasileiro, o fortalecimento do capital social horizontal e aglutinador entre os diversos segmentos das populações rurais excluídas é, com certeza, um passo importante e necessário. Mas no médio e longo prazo, não basta. Não há um processo envolvendo todos os atores no espaço territorial e a construção de “territórios” compostos pelos movimentos sociais não será capaz de criar um capital social mais abrangente que estabeleça pontes com outros setores, por exemplo, dos pequenos negócios e setores urbanos que serão necessárias para realizar incentivos inovadores, capazes de transformar a dinâmica dos territórios rurais periféricos.

- Dificuldades de coordenação com os governos municipais – o desenvolvimento territorial tenta superar o poder local centrado no executivo municipal e traçar caminhos alternativos de democracia local;
- Os territórios têm tendências a desenvolver visões de futuro direcionadas para ações e investimentos sem mecanismos efetivos para se realizar;
- Tendências de evitar ou ignorar os conflitos e contradições estruturais;
- Necessidade de articular os territórios do MDA com outras iniciativas e programas de caráter territorial, como o Programa Nossa Região do Estado da Bahia.

Existe bom potencial, porém ainda pouco desenvolvido de uma abordagem territorial aos processos de reforma agrária e acesso a terra

Apesar da existência, e crescente interesses, nas políticas de desenvolvimento rural territorial, devido à persistência das desigualdades estruturais em termos de acesso a terra e outros fatores econômicos que impedem o estabelecimento de economias locais mais inclusivas, as políticas territoriais não substituem políticas setoriais e nacionais de reduzir as desigualdades sociais. Portanto há necessidade de políticas centrais, recursos e vontade política para conjugar transformações produtivas e institucionais.

A política de desenvolvimento territorial da SDT poderia ser mais bem articulada com as políticas de melhoramento de acesso a terra e regularização fundiária que estão sob responsabilidade direta de outras secretarias do MDA. As iniciativas de alguns territórios em debater e formular estratégias de reforma agrária junto com o INCRA deveriam ocorrer mais sistematicamente, de modo a se construir políticas ascendentes que sejam mais integradas e mais adequadas às realidades dos territórios.

Neste contexto há um papel crítico da sociedade civil, cujas ações podem ser por vezes fraca, mesmo no Brasil, ou mais frequentemente, desarticuladas por falta de entendimento comum, divisões ideológicas, ou dificuldades de incorporação de todos os elementos nos processos territoriais.

Questões estratégicas

- Como integrar melhor o planejamento ao nível municipal nos processos de desenvolvimento territorial?
- Como articular os territórios do MDA com territorialidades definidas por outras esferas do governo, por exemplo, regiões econômicas?
- Como reforçar a participação de segmentos sociais com menos espaço político nos processos de desenvolvimento territorial?
- Como os territórios poderiam reforçar a articulação dos diversos agentes sociais com interesses comuns e atuações diferenciadas, sem focar exclusivamente na interlocução dos movimentos sociais com o estado?
- Como desenvolver a função dos fóruns territoriais como articuladores das diferentes políticas de MDA, e outros, adequando-os as características específicas dos territórios?
- Como integrar os pequenos produtores em mercados regionais?
- Quais as oportunidades específicas para desenvolver cadeias produtivas que favoreçam o desenvolvimento econômico dos territórios (por exemplo, produção

e processamento de bio-diesel e comercialização de produtos orgânicos nas cidades)?

Finalmente, sublinhamos **a relevância de uma perspectiva analítica territorial em estratégias de reforma agrária e desenvolvimento rural**, tanto para o governo como para os movimentos sociais e outros atores. Isso ajuda no entendimento de questões como:

- Diversidade de ocupação e reivindicações da terra;
- Conflitos de interesse e possibilidades de convergência;
- Impactos econômicos de reforma agrária: emprego e pluriatividade;
- Reconhecimento dos direitos territoriais e recursos coletivos de uso comum;
- A utilidade (ou não) dos mercados da terra em facilitando acesso a terra;
- Superação dos limites impostos por unidades administrativas, como municípios, no planejamento.

CONSIDERAÇÕES GERAIS – BRASIL E ÁFRICA

Como evoluiu a produção intelectual na área de desenvolvimento rural territorial durante o período da pesquisa?

Vale referir-se aqui, em resumo, a publicação de alguns trabalhos importantes e pertinentes aos objetivos da pesquisa.

Um estudo sobre os impactos regionais de reforma agrária no Brasil² mostrou que, em geral, os assentamentos têm contribuído para a diversificação e aumento da produção agrícola dos municípios onde se inserem. Em regiões com alta densidade de assentamentos e de famílias beneficiárias, as ações da reforma agrária resultaram em redistribuições significativas da terra no âmbito local, embora não alteraram fundamentalmente a estrutura fundiária nas grandes regiões e nos estados. Porém, o processo de reforma agrária tem provocado uma dinamização das economias locais, e tem capacidade de reativação produtiva de áreas que sofreram crises da agricultura patronal, como a Região Cacaueira do Sul da Bahia.

No âmbito da América Latina, o projeto Territórios Rurais em Movimento, coordenado pela rede da pesquisa de RIMISP (www.rimisp.org) analisou as interações

² *Análise dos impactos regionais de reforma agrária no Brasil*, Beatriz Heredia, Leonilde Medeiros, Moacir Palmeira, Rosângela Cintrao e Sergio Leite, NEAD 2004

entre movimentos sociais, governança ambiental, e desenvolvimento territorial. O relatório sintético dessa pesquisa³ alerta que

“os movimentos sociais abrem espaços, modificam normas, regras e costumes (instituições) e propiciam ganhos que jamais teriam sido alcançados, não fossem suas organizações e suas lutas. As mudanças institucionais promovidas pelos movimentos sociais contribuem para o desenvolvimento territorial. Mas quando estes movimentos são examinados à luz de sua contribuição aos processos localizados de transformação produtiva, de sua capacidade de liderar a construção de situações novas que alterem a vida da população rural no plano da economia... os resultados são... menos edificantes.”

Uma conclusão seria que a combinação da presença de movimentos sociais ativos com abertura ou espaço político para fazer um planejamento participativo territorial não basta para conseguir uma transformação produtiva e inovadora do espaço rural em territórios dinâmicos e socialmente inclusivos. Pode-se citar os estudos realizados no Nordeste do Brasil para entender os limites impostos por fatores institucionais, pela falta de compromissos políticos em diversos níveis e setores com o projeto de desenvolvimento territorial. Por trás de tudo a desigualdade histórica ao acesso aos meios de produção, inclusive o saber, dificultam e desafiam a criatividade e capacidade inovadora dos movimentos sociais e da própria política territorial do governo.

Foi contratada pela SDT uma pesquisa de avaliação das atividades dos colegiados territoriais em 10 territórios do Brasil, mas o MDA não teve ainda oportunidade de sistematizar ou publicar uma avaliação da política de desenvolvimento territorial implantada durante o primeiro mandato do governo Lula 2002-2006.

Diversos trabalhos foram realizados e publicados analisando as questões de territórios indígenas e territórios de Quilombolas, para os quais o reconhecimento e a regularização fundiária representam, atualmente, grande desafio na democratização do meio rural Brasileiro. A equipe do projeto GeografAR da UFBA publicou recentemente um texto sobre a experiência do reconhecimento das Quilombolas da Bahia, no Médio São Francisco⁴ (NEAD 2006) onde constituem parte significativa da população rural, e característica cultural importante do território.

Nos países mais desenvolvidos da Europa, América Latina e Japão, a OECD (o clube econômico dos países mais desenvolvidos) propõe um novo paradigma rural que

³ *Movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial* Ricardo Abramovay, José Bengoa, Julio A. Berdegú, Javier Escobal, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravnborg, e Alexander Schejtman. RIMISP, Chile 2006

⁴ *O INCRA e os desafios para a regularização dos territórios quilombolas: algumas experiências*. NEAD debate 13, NEAD 2006

seja multissetorial e “baseada em lugares”, e não em setores, ou seja, territorial⁵. Segundo a OECD a política rural devia compreender a diversidade das regiões rurais, seus laços com o meio urbano, seus problemas de declínio, mas também seus potenciais para valorizar seus recursos – naturais e culturais – e seu capital social. Nessa ótica, a política rural dos países do OECD deve passar da ênfase em subsídios a um enfoque em investimento nos territórios. Essa mudança, se for devidamente realizada, também favorecerá os territórios rurais dos países menos desenvolvidos ou emergentes, como o Brasil. Porém, aqui também, os territórios rurais concorrem com áreas urbanas, e com setores mais favorecidos em termos políticos.

Do Brasil rumo à África?

Na África do Sul, o governo tem promovido o desenvolvimento econômico local e criou nos últimos anos da década de 1990 novas instituições democráticas de governança local, visando integrar áreas onde antes havia segregação racial. Neste caso, contudo, estas medidas não agilizaram o acesso a terra nem a inclusão econômica para a maioria negra, e as reformas agrárias na África do Sul que continuam limitadas e planejadas de modo centralizado. Dois casos foram estudados:

- Uma iniciativa de reforma agrária enfocada em territórios específicos no *Município de Makhado*, província de Limpopo, em que uma ONG trabalhou junto com o Município para integrar um processo massivo da restituição de terras comunitárias que foram alienadas no período de *apartheid* e que viraram fazendas comerciais. Em determinadas áreas essas terras contestadas estão muito produtivas, e o processo da restituição foi resistido pelos proprietários, porém a abordagem territorial adotada junto com as comunidades conseguiu impulsionar a desapropriação conjunta de grandes áreas reivindicadas coletivamente por linhagens tradicionais. Ao mesmo tempo foi iniciado o desenho de arranjos empresariais compartilhados entre as comunidades e os elementos mais progressistas do setor empresarial de modo a garantir a sustentabilidade da produção comercial e de complementar os interesses comunitários de retornar as suas terras, ampliar o emprego e retomar produção agrícola da pequena escala.

⁵ *The New Rural Paradigm* OECD 2006

- O *Distrito de Eliot*, antiga divisão do Município de Sakhesizwe dominado por grandes fazendeiros brancos na província de Cabo Oriental, onde foi documentado um enfoque territorial adotado pela delegação distrital do Departamento de Assuntos da Terra, órgão do governo central, conseguiu realizar a maior taxa de redistribuição de terras comerciais na posse dos fazendeiros brancos. As compras de terra foram subsidiadas por programa oficial de crédito fundiário, LRAD (Land Reform for Agricultural Development) e, apesar de alguns entraves, conseguiu aumentar o processo e garantir a sustentabilidade dos assentamentos coletivos dos beneficiários mais pobres.

Os relatórios completos destes dois estudos aparecem no *site* do NRI www.nri.org/projects/reed.

Estes dois casos demonstram exemplos, embora isolados, de avanços significativos atingidos pela sociedade civil e pelas estruturas descentralizadas do governo, em realizar transferências significativas de terras e direitos da propriedade às populações negras anteriormente excluídas dos setores dinâmicos da economia agrícola. No entanto, e contrário ao caso do Brasil, essas iniciativas de caráter territorial da reforma agrária ainda carecem de mecanismos de incorporação institucional nas políticas públicas do governo central. Assim, faltam caminhos de sustentabilidade multiplicação. Os estudos realizados na África do Sul apontam o baixo nível de mobilização social e política em torno da reforma agrária e desenvolvimento rural como um fator fundamental condicionante dessa situação, outra aspecto que contrasta com o contexto rural brasileiro.

Por outro lado, na África do Sul, o processo de planejamento participativo no âmbito dos municípios já está institucionalizado, de forma que ainda não ocorre no Brasil, e que as iniciativas de DTR buscam. Porém, não existe ainda na África uma política territorial capaz de dinamizar uma economia rural socialmente inclusiva. Isto, igualmente no Brasil, apesar da existência de uma política territorial do MDA, requisita maior integração das ações de reforma agrária nos processo de planejamento, e melhor articulação das políticas de redução da pobreza com o crescimento e transformação das áreas rurais.

Na África do Sul a pesquisa foi realizada por:

- *Nkuzi Associação para Desenvolvimento* www.nkuzi.org.za uma ONG que apóia a população pobre sem-terra no acesso a terra e no empoderamento econômico, com

apoio de pesquisadores do *Programa for Land and Agrarian Studies na Universidade do Cabo do Oeste (PLAAS)* www.uwc.ac.za/plaas. PLAAS é um centro de estudo sul-africano dedicado à pesquisa, treinamento, política e advocacia relacionada com a terra, reforma agrária, governança rural e gestão de recursos naturais.

- O *Conselho de Pesquisa em Ciências Humanas (HSRC)*, www.hsrc.ac.za uma instituição da pesquisa que trabalha em parceria com diversos órgãos do Governo de África do Sul para além de sociedade civil e organismos internacionais. O trabalho do HSRC sobre pobreza, desenvolvimento rural e questões fundiárias faz parte de um programa de pesquisa sobre desenvolvimento rural, urbano e econômico. Ver www.hsrc.ac.za/research/programmes/URED/.

Para um resumo do estudo de Eliot e mais dois estudos sobre os impactos de reforma agrária na África do Sul sobre desenvolvimento rural em áreas específicas ver www.hsrc.ac.za/about/HSRCReview/Vol4No4/3.html

Uma avaliação das questões da terra e reforma agrária em relação aos processos locais de planeamento de desenvolvimento integrado (IDPs) esta disponível no *site* www.plaas.org.za/publications/researchreports/RR23

Para uma avaliação das experiências realizadas do desenvolvimento territorial o potencial das abordagens e territoriais na África (ao sul do deserto da Sahara) ver o relatório *Rural development from a territorial perspective: Lessons and potential in sub-Saharan Africa*, produzido pelo NRI no âmbito dos estudos contextuais do *World Development Report 2008* do Banco Mundial e disponível no site to RIMISP (www.rimisp.org) em www.rimisp.cl/seccion.php?seccion=576.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A importância da terra como fonte de sobrevivência e rendimento das populações pobres depende das outras oportunidades disponíveis a eles. Diversas pesquisas mostram a importância de acesso a terra como meio de vida básico para quem não tem oportunidade de participar na economia urbana ou conseguir trabalho assalariado⁶. Por outro lado em grande parte do Nordeste do Brasil existem tradições de migração na procura do trabalho, para as grandes cidades do Sul, principalmente São

⁶ Por exemplo *Análise dos impactos regionais de reforma agrária no Brasil*, Heredia et al, NEAD 2004, em cima referido.

Paulo e também para as capitais e outras aglomerações urbanas dos estados nordestinos. Muitas comunidades que defendem os direitos da terra, também fazem parte de redes sociais que facilitam a migração e participam em mercados de trabalho regionais, ou mesmo extra-regionais. Ao mesmo tempo, a vida dos assentamentos depende de acesso a mercados regionais para venda de produtos. Desse modo, as dinâmicas dos territórios rurais estão integrados com dinâmicos regionais e processos de vinculação rural-urbano que precisam ser mais bem entendidos e reconhecidos pelos colegiados territoriais e pelos movimentos sociais.

Esta pesquisa identificou questões críticas em relação à viabilização e a sustentabilidade da política do desenvolvimento territorial, e a integração das ações de reforma agrária nesses processos, embora haja o respaldo de uma política favorável aos territórios no âmbito federal. No Estado de Pernambuco encontrou-se uma política estadual relativamente facilitadora dos processos de planejamento territorial participativas, mas no caso da Bahia, até as últimas eleições, o Governo anterior tentou implantar um programa de desenvolvimento regional econômico mais dirigido aos setores empresariais, sem nenhuma coordenação com a política territorial do MDA, mas que tomou como base regiões parecidas, porém não idênticas. Nota-se que nos finais de 2006 a Secretaria de Planejamento da Bahia contratou dois trabalhos pertinentes: um sobre o conjunto de políticas de desenvolvimento rural na Bahia (feito pelo CPDA de Rio de Janeiro) e outro sobre a necessidade de uma política de integração regional mais sistemática e abrangente do estado todo (pela Faculdade de Administração e Economia da USP). Desde então houve mudança política na Bahia, com eleição do novo governo no final de 2006, e os territórios do MDA já estão sendo considerados como unidades de planejamento do Governo de Estado, e existem possibilidades de uma política rural estadual mais coerente com a política Federal, e com a participação dos movimentos sociais.

Por outro lado, sucesso de políticas territoriais depende da colaboração dos diversos setores, e o DTR precisa ser “de-setorializado”. Durante os últimos anos essa pesquisa assistiu o nascimento de um processo valioso, porém de certa forma contraditório, em que um setor do governo Federal, o MDA lançou um programa participativo que pretendia ser multissetorial, mas não com o apoio direto de outros ministérios. Alias uns continuam seguir políticas essencialmente setoriais, caso da Agricultura, mais voltado para o setor empresarial agrícola.

No Programa Setorial de Política Agrícola e Reforma Agrária - 2007 / 2010⁷, o Governo Federal propôs uma melhor integração das políticas agrárias e agrícolas, enfatizando a importância de uma reforma agrária que seja:

...ampla, massiva e de qualidade como parte fundamental de um novo projeto de desenvolvimento nacional e orientada para a redefinição da agricultura brasileira. Uma reforma agrária plural que se ajusta à diversidade regional, cultural e ambiental.

Na política territorial o programa reconhece a necessidade de melhor integração de programas e projetos:

de modo a promover sinergias entre iniciativas afins, como também evitar eventuais conflitos e sobreposições de ações.

Constam também no programa do Governo as necessidades de:

fortalecer e reconhecer as institucionalidades territoriais com participação social como espaços privilegiados de interlocução, integração, convergência, negociação e controle social das políticas públicas,

Ampliar a inter-relação das institucionalidades territoriais com participação social com os fóruns das meso-regiões e os consórcios públicos; e

Implementar políticas para a diversificação e integração intersetorial da economia rural, com agregação de valor aos produtos primários e aproveitamento e valorização das suas vantagens comparativas e competitivas (como meio ambiente, e cultura)

Na prática, o sucesso deste programa vai depender da disponibilidade de meios financeiros e da existência de estratégias práticas para realizar esses objetivos nobres. Isso por sua vez dependerá da mobilização de esforços aliados aos governos estaduais e dos movimentos sociais, para além da colaboração dos setores fora do agrário.

Na redução da pobreza, um instrumento principal tem sido a Bolsa Família, uma transferência direta da renda que beneficiou mais de 11 milhões de brasileiros. Tem reduzido a desigualdade de renda familiar *per capita* no Brasil, e esta sendo reconhecido internacionalmente como um sucesso. Um representante do DFID (órgão internacional financiador dessa pesquisa) no Brasil identifica que este tipo de apoio precisa ser complementado por outras medidas: *de curto e médio prazo que possam complementar*

⁷ Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma vida digna no campo: Programa Setorial de Política Agrícola e Reforma Agrária - 2007 / 2010. PT, 2006, Brasília

*o programa e eventualmente criar portas de saída para que estas famílias não necessitem mais auxílio.*⁸

Nesta ótica, é importante e o programa rural do governo também procura: *Buscar uma melhor articulação das ações estruturantes como o PRONAF, a ATÉR, a Reforma Agrária com o público do Bolsa Família, fortalecendo esta articulação em programas de desenvolvimento territorial.* Fica para o futuro revelar até que ponto essa articulação seja possível, através de programas territoriais. Um caminho seria o investimento na integração prática da transformação produtiva com transformação institucional, como a democratização de acesso a terra. E as relações sociais no campo serão parte significativa desse cenário.

O futuro dos territórios rurais nas regiões pobres do Brasil depende da participação conjunta dos diversos setores sociais ali residentes, mas também de um marco político-institucional facilitador. Na medida em que os territórios continuam marcados com grandes desigualdades de acesso a terra e os meios de produção, inclusive o saber, e acesso as infra-estruturas e serviços básicos, essa política precisa ser também transformadora.

⁸ Entrevista reportada pela Agencia Noticias de Planalto 17 Janeiro 2007.