



POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO, GOVERNANÇA E A SUSTENTABILIDADE

O Alto Sertão Sergipano

EDITORA
IFS

CARMEM LÚCIA SANTOS

CARMEM LÚCIA SANTOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO,
GOVERNANÇA E A SUSTENTABILIDADE**

– O ALTO SERTÃO SERGIPANO –

Aracaju, 2024



Ministério da Educação

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS)

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Secretário da Educação Profissional e Tecnológica

Getúlio Marques Ferreira

Reitora do IFS

Ruth Sales Gama de Andrade

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO, GOVERNANÇA E A SUSTENTABILIDADE

O Alto Sertão Sergipano

CARMEM LÚCIA SANTOS

Copyright© 2024 - IFS

Todos os direitos reservados para a Editora IFS. Nenhuma parte desse livro pode ser reproduzida ou transformada em nenhuma forma e por nenhum meio mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer sistema de armazenamento de informação, sem autorização expressa dos autores ou do IFS.

Editora-chefe

Kelly Cristina Barbosa

Planejamento Gráfico

Adilma Menezes

Capa

Thiago Neumann Pinheiro de Meira

Revisão

Wesley Sérgio Anjos Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas do IFS

Santos, Carmem Lúcia.

S237p Políticas públicas de desenvolvimento, governança e a sustentabilidade: o alto sertão sergipano. [e-book]. / Carmem Lúcia Santos. – Aracaju: EDIFS, 2024.

326 p.; il.

ISBN: 978-85-9591-238-0

1. Geografia – Território. 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento social. 4. Sertão. I. Título.

CDU 911.3:30(813.7)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Kelly Cristina Barbosa CRB 5/1637

[2024]

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS)

Rua Dom José Thomaz, 194 - São José, Aracaju - SE, 49015-090

TEL.: +55 (79) 3711-3146 E-mail: edifs@ifs.edu.br

Impresso no Brasil

Conselho Científico

Aline Ferreira da Silva

Ciências Sociais Aplicadas

Diego Lopes Coriolano

Engenharias

João Batista Barbosa

Ciências Agrárias

Joelson Santos Nascimento

Ciências Humanas

Juliano Silva Lima

Ciências Biológicas

Junior Leal do Prado

Multidisciplinariedades

Manoela Falcon Gallotti

Linguística, Letras e Artes

Marco Aurélio Pereira Buzinaro

Ciências Exatas e da Terra

Suplentes

Herbet Alves de Oliveira

Engenharias

José Aprígio Carneiro Neto

Multidisciplinariedades

Márcio Santos Lima

Linguística, Letras e Artes

Simone Vilela Talma

Ciências Agrárias

Tiago Cordeiro de Oliveira

Ciências Exatas e da Terra

Wanusa Campos Centurión

Ciências Sociais Aplicadas

Editoração

Editora-chefe

Kelly Cristina Barbosa

Coordenadoria Geral da Editora IFS

Daniel Amaro de Almeida

Coordenadoria de Editoração

Célia Aparecida Santos de Araújo

Kaio Victor dos Santos Ribeiro

Coordenadoria de Recursos Editoriais

Hilton Henrique Cruz Santos Pereira

Coordenadoria de Registro e Normatização

Célia Aparecida Santos de Araújo

Kaio Victor dos Santos Ribeiro

Produção Visual

Adilma Menezes

Grafia atualizada segundo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, em vigor no Brasil desde 2009.

Esse livro é uma transcrição da Tese de Doutorado, intitulada: Políticas Públicas de Desenvolvimento no Território do Alto Sertão Sergipano: entre a Governança e a Sustentabilidade, apresentada no Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe

*De tudo,
ficaram três coisas:
a certeza de que estamos começando,
a certeza de que é preciso continuar;
a certeza de que não podemos ser interrompidos
antes de terminar.
Fazer da interrupção um caminho novo,
da queda um passo de dança,
do medo uma escada,
do sonho uma ponte
da procura um encontro,
fica o desejo de boa sorte,
fica a vontade de que lutes e venças.*

Fernando Sabino

PREFÁCIO

A categoria território está presente no discurso da Biologia, das Ciências Políticas e das Ciências Sociais. No caso específico da Geografia, verifica-se a presença do “olhar territorial” desde os momentos iniciais de sua sistematização enquanto campo do conhecimento científico, mas com significados diferentes das discussões atuais, já que a questão do território-nação era predominante. Se ao longo da História do Pensamento Geográfico a região e o espaço foram categorias fundantes, hoje o território assume protagonismo, embora não substitua as referidas categorias, muito pelo contrário, cria um diálogo frutífero, enriquecendo a Geografia em sua busca incessante pelo entendimento da relação sociedade-natureza, do meio ambiente e do espaço habitado, do ecúmeno.

Em seu interesse pelo território e com uma perspectiva espacial, a Geografia discute tradicionalmente questões associadas às Políticas Públicas, Governança e Sustentabilidade, embora nem sempre tenha utilizado essas terminologias. É na atualidade que esse tripé ganha força na análise geográfica, num esforço que tenta explicar a realidade do mundo em suas variadas dimensões, porque é no território onde tudo se manifesta. Vale ressaltar que é o espaço que dá forma e deforma as ações humanas. Por isso mesmo, sem Geografia não há vida social, e, do mesmo modo, sem espaço não há território.

Desde logo, vale ressaltar que esse “cenário geográfico” da aventura humana na Terra nunca foi neutro, não se processou sem conflitos, sem os variados e contrapostos interesses sociais e sem considerar a diversidade biológica, sociológica e propriamente geográfica, ou seja, espacial, sempre entremeada pelas escalas que oscilam entre o global, o regional e o local, não necessariamente nessa ordem.

A complexidade da configuração territorial se confunde com a ação do Estado, com a interferência das políticas públicas, com as diversas formas de

governança e com as variadas dimensões da sustentabilidade. Por isso, fazer Geografia é lidar com elementos imbricados em complexa interação, fazendo do trabalho geográfico um desafio permanente na busca de referenciais para compreender o mundo a partir de uma província do saber.

É exatamente na confluência desse tripé (Políticas Públicas Rurais, Governança Territorial e Sustentabilidade), sob o olhar das representações, que se insere a contribuição percuciente da Tese de Doutorado de Carmem Lúcia Santos, defendida junto ao PPGEIO (Programa de Pós-graduação em Geografia) da UFS (Universidade Federal de Sergipe), em 2013, e cujo objeto empírico corresponde ao Alto Sertão Sergipano, espaço humano, lugar, região e território ao mesmo tempo. Espaço, porque se trata da principal morada do homem e das mulheres sertanejas em Sergipe. Lugar, em função da vida sofrida e alegre ao mesmo tempo e do trabalho árduo ali realizado, ou seja, onde a dimensão cultural e simbólica é privilegiada. Região, considerando a escala intermediária entre o local e o global. E território, porque o poder domina a construção do espaço social. Nesse sentido, é possível falar de uso, apropriação, transformação e reapropriação dos recursos ambientais, delimitação geográfica e “campo de força”.

A escolha da professora Carmem Lúcia Santos foi mais exatamente pela perspectiva territorial, ou seja, pelo domínio da dimensão política e identitária do Alto Sertão Sergipano. Um caminho que não desconsiderou os indicadores de desenvolvimento que definem condições de vulnerabilidade social, e tampouco deixou de enfatizar a herança histórica e as “cicatrices” geográficas causadas pela semiaridez e pela presença marcante do latifúndio, da pecuária e da pastagem.

As análises do território do Alto Sertão Sergipano, feitas pela incansável Carmem Lúcia, professora Titular do IFS (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe), revelam os labirintos tortuosos e desafiadores da mescla nada simples entre governança territorial, sustentabilidade e políticas públicas espaciais, sob a sintonia fina das representações dos conselheiros do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter) e das famílias de sete comunidades

beneficiadas pelo Programa de Desenvolvimento do Território Rural Sustentável (PDTRS).

A abordagem territorial e sustentável num contexto de gestão participativa mostrou-se contraposta. De um lado, como era esperado, a representação social dos conselheiros indicou a multidimensionalidade do território e da sustentabilidade. De outro, ficaram evidentes as limitações das políticas públicas e das práticas de governança para alcançar a sustentabilidade e a coesão territorial.

No tocante ao “olhar” das famílias, embora sejam registradas melhorias no padrão de vida, as ações de convivência com o semiárido não foram suficientes para permitir mudanças na visão sobre a sustentabilidade do PDTRS.

É uma enorme alegria e satisfação prefaciар uma obra tão densa, tão desafiadora e complexa. Uma obra que corresponde a uma verdadeira leitura geográfica das práticas de governança e da sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento no Território do Alto Sertão Sergipano. Boa leitura a todos!!!

Prof. Dr. José Wellington Carvalho Vilar

IFS e PPGeo da UFS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A TEMÁTICA E SUA ABORDAGEM.....	15

CAPÍTULO 1

TERRITÓRIO, GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E REPRESENTAÇÃO SOCIAL: EM BUSCA DE BASE TEÓRICO-CONCEITUAL	37
1.1 – Revisitando a categoria território	41
1.2 – A perspectiva da abordagem territorial	52
1.3 – Governança territorial: enfoques e princípios	58
1.4 – Significados e críticas sobre sustentabilidade.....	68
1.5 – Representação social: uma construção teórica.....	83

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SIGNIFICADOS E EXPERIÊNCIAS	95
2.1 – Políticas públicas e seu processo de construção	98
2.2 – Estilos de desenvolvimento	107
2.3 – A dinâmica do desenvolvimento territorial rural	117
2.4 – A trajetória das políticas públicas territoriais: da centralização à descentralização	126
2.5 – Experiências de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil	130
2.6 – Estratégias recentes de desenvolvimento territorial em Sergipe	147

CAPÍTULO 3

O CONTEXTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E A GOVERNANÇA TERRITORIAL.....	161
3.1 – O processo de ocupação do sertão nordestino	165
3.2 – Políticas públicas do sertão semiárido	173

3.3 – O território do alto sertão sergipano: breve contextualização física e humana	183
3.4 – Colegiado de desenvolvimento territorial: significados, avanços e desafios	194
3.5 – Estrutura de governança territorial e espaços de participação.....	211

CAPÍTULO 4

A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS CONSELHEIROS DO TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E SUAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	219
4.1 – Representação social sobre o território/conselho	222
4.2 – Representação social sobre a sustentabilidade	230
4.3 – Representação social sobre a política de desenvolvimento territorial e as práticas de governança.....	249

CAPÍTULO 5

SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM OLHAR DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO RURAL SUSTENTÁVEL.....	259
5.1 – A família como categoria de análise.....	262
5.2 – Descrição geral das unidades familiares e seu habitat	265
5.3 – A dinâmica do discurso da convivência no sertão semiárido: a perspectiva do governo e da sociedade civil	273
5.4 – A trajetória de vida das famílias e suas visões sobre a sustentabilidade do programa de desenvolvimento dos territórios rurais sustentáveis	276

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	299

ANEXO - COLEGIADO TERRITORIAL.....	321

AGRADECIMENTOS.....	323

INTRODUÇÃO: A TEMÁTICA E SUA ABORDAGEM

As reflexões que levaram à realização da presente obra foram derivadas do estudo da evolução histórica sobre o estilo de desenvolvimento e da incursão da pesquisadora em campo, a partir de meados dos anos de 2008. Nesse período, evidenciou-se um intenso debate sobre a aplicabilidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial, em especial do Alto Sertão Sergipano.

O estilo de desenvolvimento concentrado, com nítido viés urbano, tem levado à pauperização da população, principalmente do meio rural nordestino, conforme dados do Universo Preliminar do Censo Demográfico de 2010. Constatou-se que o contingente de pessoas em extrema pobreza ou miséria (rendimento nominal mensal domiciliar de R\$ 70,00 *per capita*) totaliza 16,27 milhões de pessoas, o que representa 8,5% da população total do Brasil, concentrados principalmente na região Nordeste (59,1%), distribuídos 52,5% no campo, enquanto outros 47,5% em áreas urbanas (Brasil, 2012).

Além disso, presenciou-se um grande desafio; que é a integração das políticas públicas das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) para atender as necessidades e demandas da agricultura familiar, considerando que essas políticas são, ainda, concebidas num plano vertical e de fora para dentro. Tudo leva a pressupor que a curta temporalidade dos programas contribui para a falta de integração entre os atores sociais.

Esses fatos são considerados como obstáculos na aplicação das ações políticas empreendidas pelo governo, contribuindo, assim, para a fragilidade da estrutura e do planejamento do Poder Público. Esse é um limite político-ideológico que se insinua justamente na agudeza de perceber que, mais do que integrar instituições, há uma necessidade de instrumentalizar os sujeitos sociais mais vulneráveis.

Conforme Perico (2007), isso parece corroborar com a ideia de que a dificuldade de integração das ações institucionais, tanto no plano vertical, entre as diferentes escalas de governo (articulação de esferas diferenciada de poder – nacional, regional, estadual, territorial, local, etc.), quanto no plano horizontal (articulação de políticas setoriais incidentes sobre a mesma região), no interior de cada uma delas e entre diferentes programas, deve-se à fragmentação das ações do poder político. Ou seja, as ações e práticas concretas ainda não conseguiram superar o setorialismo e nem os limites do poder municipal.

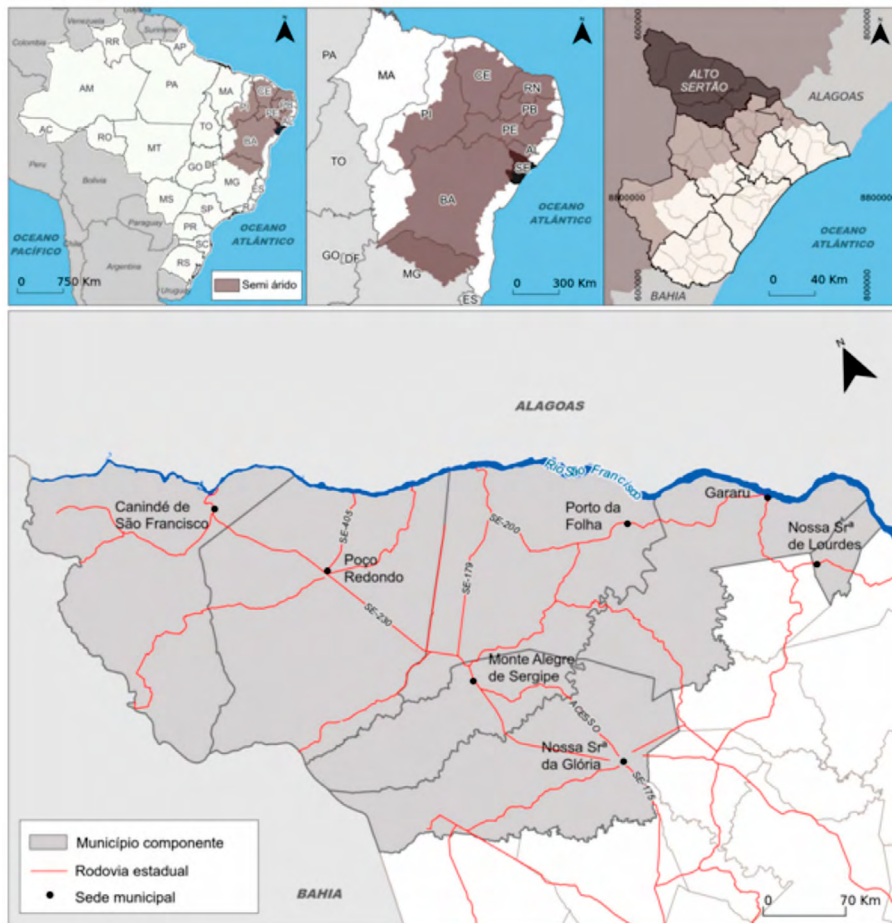
Daí, derivou-se o interesse de refletir sobre a sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial. Examinaram-se a governança ou ações públicas e suas estruturas organizativas, bem como a visão dos atores sociais envolvidos, por meio da integração de categorias analíticas (território, políticas públicas, governança, família e sustentabilidade), tanto da geografia, quanto de áreas de conhecimento afins, focando na teoria das representações sociais.

Nesse entendimento, o foco na construção teórica das representações sociais está pautado na hipótese de que, no espaço de articulação do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CDT), os conselheiros partilham experiências, conflitos, expectativas e fortalecem transformações, que interferem no desenvolvimento das políticas. Assim, os significados que os conselheiros possuem em torno das questões relacionadas ao território e dos fatores influenciadores de suas práticas, além de impor formas de condutas determinantes das relações de poder, circulam, produzem efeitos e ganham visibilidade que deixam de ser entendidas como representação para ser tomadas como realidade. Nessa mesma perspectiva, estão as famílias beneficiárias das políticas de desenvolvimento do Território do Alto Sertão, com suas visões e práticas de convivência.

Fez-se uso do recorte espacial do território do Alto Sertão, localizado no noroeste do estado de Sergipe, correspondente à Microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco, divisa com os Estados de Alagoas e Bahia. O recorte compreende sete municípios: Canindé de São Francisco,

Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha (Figura 1).

Figura 1. Território do Alto Sertão Sergipano: Localização geral (2013)



Fonte dos dados: IBGE (2009), SEPLAG-SE (2011)

Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior

O território em estudo está composto por uma diversidade populacional e de paisagens que fazem parte de seu processo histórico territorial.

Abriga uma população com cerca de 150 mil pessoas, que corresponde a 7,3% da população do estado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Convivem no território, distribuídos espacialmente numa área geográfica de 4.900,686 Km², latifundiários da pecuária extensiva com agricultores familiares, trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários, com características de minifúndios dedicados à agricultura de subsistência; além de índios, quilombolas e ribeirinhos, habitando ou não terras reconhecidas, dentre outros. Soma-se a isso, a situação de pobreza da região, justificada pela concentração de terra e de renda, e pela irregularidade pluviométrica, que é objeto de ações emergenciais e assistencialistas das políticas públicas governamentais.

As ações assistencialistas representam um elevado volume de recursos, mas reproduzem a convivência do território com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado, em torno de 0,575, além de limitada infraestrutura, pouco acesso ao crédito e alta concentração fundiária.

Trabalhos de pesquisas já realizados no Território do Alto Sertão Sergipano (TASS), do ponto de vista físico, sócio espacial, econômico, político, sociocultural e institucional, mostram a singularidade do território e indicam que ele sofre mudanças pela simples evolução de seus elementos ou singularidades concretas (físicas e humanas). Lima (2007) destacou a territorialização do capital, baseada na posse da terra, resultante da organização e mobilização dos trabalhadores rurais e da Igreja católica. No estudo de Nobre (2008), foi evidenciado que uma das características que diferencia o colegiado territorial de outros conselhos é a superação da usual paridade, dando maior peso à sociedade civil, o que altera a relação Estado *versus* sociedade, levando a que os movimentos sociais no campo sejam capazes de defender seus interesses e poder de decisão, por meio de um processo local de formação de sinergias de forma autônoma. Além disso, o referido autor chamou atenção para a singularidade dessa região, pelo fato de apresentar capacidade de mobilização, potencial de liderança, organização e poder de luta pelas questões dos recursos hídricos e pela reforma agrária.

Menezes e Almeida (2008) e Menezes (2009) retrataram a ocupação, suas atividades econômicas e os atributos culturais que fundamentam a atual configuração territorial. Por outro lado, Santos (2011) observou uma nova dinâmica territorial com o crescimento no volume de mercadorias e serviços produzidos.

Entretanto, os diversos autores supracitados não enfatizaram as representações sociais dos atores envolvidos, como é o caso das famílias beneficiadas pelos planos de desenvolvimento territorial rural sustentável (PDTRS).

A temática desse estudo está focada nas *políticas públicas de desenvolvimento territorial na perspectiva da governança e da sustentabilidade, por meio das representações sociais*. Procura-se entender o desenho da estrutura de políticas públicas que se alçou a um campo de singularidade histórica do Território do Alto Sertão Sergipano. Baseou-se em aspectos de governança territorial, introduzida como uma ideia-força nos processos de relação, conflitos, negociação e formação de consensos, arranjos e acordos, ou mesmo, em suas dificuldades e perspectivas de materialização, em termos do alcance da sustentabilidade.

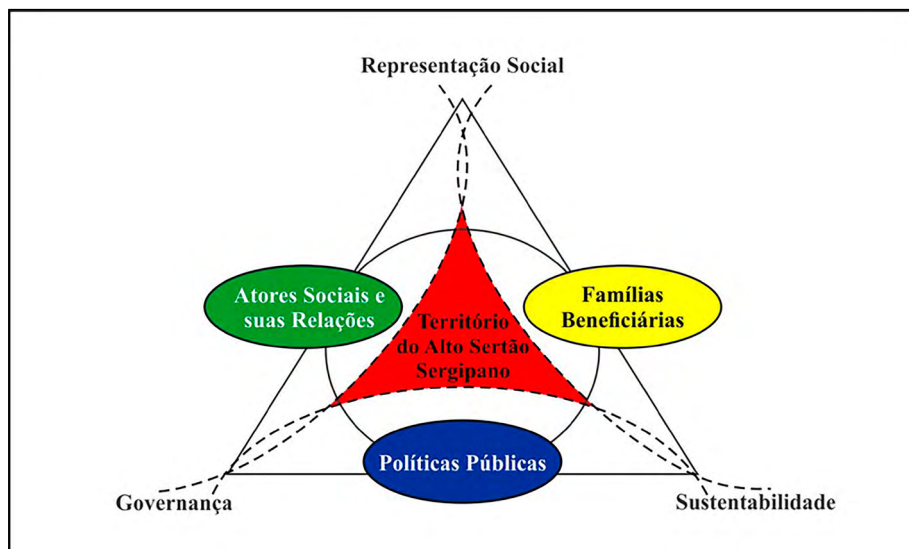
Trata-se de uma proposta centrada nas políticas de desenvolvimento do Território do Alto Sertão Sergipano que é contemplado por ações do “território rural” e do “território da cidadania”, associando medidas de descentralização e de desconcentração do Estado com a criação de coletivos, como é o caso dos conselhos, em particular, dos colegiados territoriais. Pressupõe-se que essa perspectiva relacional pode permitir o enlace de proximidade de diferentes atores e cumplificação dos conflitos, por meio de uma leitura participativa. O objetivo é evidenciar os problemas da população e motivar os municípios a criarem condições de parcerias locais, priorizando os projetos que contemplem o território como um todo e os espaços de grande demanda, com vistas ao desenvolvimento (local, regional, territorial).

Essa prioridade do local, materializado na figura do território, é sustentada por Buarque (1999, p. 152), ao apontar que do local é que devem nascer projetos autênticos capazes de articular “[...] [os] diversos atores e

esfera de poder, seja a sociedade civil, e as organizações não governamentais, [e de mercado] as instituições privadas e políticas e o próprio governo [...]”. O discurso político para o território, constituído por um conjunto de municípios contíguos, está pautado no fortalecimento das representações sociais, por meio de uma prática qualificada, bem como na formação de modelos participativos da sociedade nos espaços de decisão. Visa-se alterar o pensar e o agir sobre a estrutura de governança do território e a sustentabilidade de suas políticas.

Para tanto, tendo como foco central o Território do Alto Sertão Sergipano e suas políticas públicas, buscou-se examinar as questões referentes à governança e sustentabilidade e consideraram-se as representações sociais dos conselheiros sobre território, políticas públicas e sustentabilidade, bem como das famílias, a respeito da sustentação das políticas de desenvolvimento territorial, considerando o espaço relacional e as práticas identitárias (Figura 2).

Figura 2. Desenho da pesquisa.



Fonte: elaborada pela autora.

Entretanto, é notório que as evidências empíricas retratadas ao longo da história do Alto Sertão Sergipano enfatizam a fragilidade das estratégias de intervenção no território, pelo seu não comprometimento com as condições materiais de pobreza da maioria da população, ou mesmo de desemprego absoluto, sob o poder de mando dos latifundiários e sem acesso aos recursos hídricos e à propriedade da terra, concentrada nas mãos de poucos privilegiados; sugere-se uma limitada efetividade das ações no campo social e ambiental.

Todavia, nesse território, enquanto palco das políticas públicas, dos programas e projetos, tradicionalmente seus problemas são associados ao fenômeno ambiental (secas periódicas), de natureza emergencial, aos traços autoritários e ao coronelismo, bem como aos movimentos de contestação sócioterritorial, sobretudo, à concentração de terra, de renda e de riqueza. Esta é decorrente da formação econômica, política, social e cultural, que perdura ao longo dos séculos e que está ligada ao próprio processo histórico de produção e acumulação do capital (Lima, 2007; Nobre, 2008; Gomes; Meneses, 2010; Santos, 2011). Tudo isso também faz parte de uma memória narrada por regionalistas, historiadores¹ e políticos.

Evidentemente que a cultura política forma ideias que influenciam o comportamento político dos indivíduos. No livro *“A luta pela democracia:*

¹ Há uma vasta produção historiográfica que tematiza a seca para produzir seus trabalhos sobre o Nordeste, entre as quais, a literatura, o cinema, a música e a produção acadêmica produzida na e/ou sobre a região. No seu livro *“A Invenção do Nordeste e outras artes”*, Durval Muniz de Albuquerque Junior [1999], por exemplo, expõe seu modelo que desconstruía as supostas “maquinarias imagético-discursivas” “[...] que tornou visível e dizível a região Nordeste, explicando como a seca seria um dos temas regionais que contribuiu para produzir uma visibilidade de uma suposta identidade homogênea para a sociedade da região, asentadas em imagens que se tornaram clássicas, como a fome, a sede, a miséria” etc. (p.121). Podemos encontrar outra corrente historiográfica, como os trabalhos de Celso Furtado, que se fundamentam nos estudos sobre a região na década de 1950. Realçamos, ainda, o modelo esboçado por Francisco de Oliveira, no seu livro *“Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes”* [1993 [1977]], outra experiência que aponta a questão da seca vista em uma perspectiva socioeconômica, que consistia em dispor as relações entre os grandes fazendeiros do algodão-pecuária da região e os camponeses. Reflete-se também, sobre a atuação do Departamento Nacional de Obra Contra as Secas (DNOCS), problematizando a que interesses, na prática, essa instituição atendeu.

Pensamento político e atuação parlamentar”, Azevedo (2010) constata com clareza o teor dessa relação entre discursos políticos e as secas periódicas, propalados no Parlamento e/ou na imprensa, quase sempre hegemônicos e sempre numa justificativa que visava a viabilizar a liberação de recursos para a região. Isto é, perfila-se como a redenção para o semiárido brasileiro, em que o “flagelo da seca” tornou-se a tônica dos processos reivindicatórios na/da época, como pode ser evidenciado no trecho do discurso, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, a seguir especificado.

Senhor Presidente, Senhores Deputados, falar de seca, particularmente no nordeste, é falar em “*fome*”, “*miséria*” e desespero de centenas de milhares de brasileiros. Lamentavelmente, é este o tema que trago hoje à tribuna, por constituir a dura realidade do povo sergipano [...]. [...] isso significa que, com a persistência do “*flagelo*”, inexistem em Sergipe, condições de trabalho, produção e alimentação na área rural. Sem falar no desemprego, Sergipe vem sendo vítima de sucessivas frustrações de safras agrícolas, além de ter sofrido uma redução da ordem de 40% no seu rebanho bovino [...].(Azevedo, 2010, p. 212 -213).

O trecho acima enuncia que o poder político, em diferentes épocas, usou a seca com base e fundamento do seu discurso, sempre encontrando justificativa para diversas atitudes políticas. Nesse entendimento discursivo, explicam-se em grande parte as desigualdades sociais e contradições que se expressam na falta de políticas públicas eficazes que garantam a convivência com a especificidade ambiental da semiaridez, nos baixos indicadores de desenvolvimento (como por exemplo, municípios de menor IDH, ou seja, de maiores necessidades), supostamente provocados pela falta de políticas públicas efetivas de combate da pobreza no meio rural; ou seja, pelo acesso limitado de infraestruturas sociais e econômicas que constituem barreiras ou entraves de seu desenvolvimento. Esta situação leva à manutenção da dependência e, conseqüentemente, reproduz as mazelas no processo de política de desenvolvimento territorial sustentável.

No novo formato de intervenção no território, em que se abrem novos desafios e possibilidades, o discurso passa a ser pautado pela busca da sustentabilidade de desenvolvimento e, também, pela inclusão dos movimentos socioterritoriais e da sociedade civil organizada na discussão e implementação das políticas públicas, programas e ações específicas para a promoção da inclusão e igualdade no meio rural. Tais atividades podem motivar a estruturação de políticas públicas que levem em consideração o território em sua totalidade, com sua diversidade e singularidade. O objetivo é a superação da pobreza e da dicotomia espacial entre o campo *versus* a cidade, por meio do reconhecimento do protagonismo dos atores para o desenvolvimento do território, favorecendo a efetivação da cidadania.

Dentre o conjunto dessas políticas públicas, pode-se citar o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (Pronat) que inicia suas ações a partir do ano de 2004, com a delimitação do “território rural”, no âmbito das políticas originadas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Na sequência, é formulado o Programa Território da Cidadania (PTC), com ações a partir de 2008, de natureza interministerial, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Dessa forma, esses programas buscam integrar as ações do Governo Federal e Estadual no âmbito da alternativa territorial. A metodologia de implantação desses programas se fundamenta nos conceitos de território e sua abordagem, capital social, gestão social, empoderamento e institucionalidade (SDT/MDA, 2005).

De acordo com a MDA (2011), as premissas básicas são o reconhecimento dos Colegiados Territoriais, como instância de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do programa e a utilização dos Planos de Desenvolvimento Territorial, como referência para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e funcionamento de projetos e integração de políticas públicas. Por sua vez, as políticas que a STD sugere para viabilizar os PDTRS já existentes são: o Programa Garantia Safra, Pronaf Infraestrutura, Reordenamento Fundiário (regularização e o crédito fundiário), Assistência Técnica Extensão Rural

(ATER), ajuda à capacitação de pequenos agricultores, entre outros programas do MDA e de outros ministérios.

Os Colegiados e/ou Conselhos de Desenvolvimento Territorial, entendidos como práticas de governança territorial para a gestão do desenvolvimento, constituem Espaços Institucionais da Gestão Territorial (EIGT) ou arena política de cumplicização de conflitos, com o propósito de desenvolver políticas públicas para territórios específicos. Eles integram diferentes atores e setores, além das configurações específicas do Estado ou do Governo. Enfim, são espaços institucionais regionais, ambientes de discussão, de diálogo, que eleva a voz do território local, criados para realizar acordos e negociação, materializados nas práticas de gestão política, econômica e social, bem como na integração de políticas públicas de interesses entre atores (estatais, sociedade civil organizada e de mercado), constituindo-se como institucionalidade de governança.

Essa nova institucionalidade territorial surge criando novos arranjos políticos dentro desses colegiados, novos espaços de debate e discussão da política a partir da destinação de recursos públicos ao território, considerando a gestão territorial. Considera-se que a institucionalidade territorial é relacional e circunscrita às ações dos atores sociais, econômicos e institucionais, nos processos de tomada de decisão para gerir e programar práticas de gestão territorial pública, que influenciam nas estratégias de desenvolvimento territorial.

Assim, esses programas foram assentados numa concepção de gestão territorial do desenvolvimento, nos quais a ideologia da participação, o protagonismo e a autonomia dos atores locais e institucionais são fundamentais. Considera-se que este novo enfoque provoca mudanças em duas dimensões explicativas, que vão dar sustentação à política de desenvolvimento territorial: uma, a gestão territorial (*policies*); outra, a gestão pública (*politics*). Ambas agora se aproximam com o fim de poder cumprir melhor seus objetivos. Seria, então, o surgimento da chamada “*inteligência governamental*”, aqui entendida como “[...] instrumento de gestão da informação e o

conhecimento necessário para levar a cabo uma boa governança do território” (Farinós Dasí, 2008, p.15, tradução nossa).

Desse modo, como destacou o referido autor, o desafio atual consiste em que as políticas públicas sejam sustentáveis, no sentido que possam se adaptar ao território e não ao contrário. Nesse caso, seria possível encontrar sinergias entre as políticas impulsionadas de distintos níveis escalares, o que levaria à coesão territorial e ao alcance do desenvolvimento territorial sustentável.

Nesse entendimento, como observa a Comissão Europeia (2001; 2003), citada por Farinós Dasí (2005, p. 222, tradução nossa), “a governança seria um conjunto de normas, processos e comportamentos que afetam ou influenciam a qualidade do exercício dos poderes [...], a participação nas decisões de responsabilidade coletiva”. Ela atua por meio de um processo de concertação entre atores, pela redução dos conflitos e pela formação mínima de consensos na medida em que a governança é entendida como organização da ação coletiva.

No entanto, como sustentado pela problemática do estudo em questão, pressupõe-se que as práticas de governança podem se materializar em interesses e objetivos pontuais, que expressam diferentes formas de uso de apropriação, domínio e exploração em uma relação sociedade-espço. Assim, não se concretiza em projetos coletivos e espaços de participação, isto é, em políticas públicas sustentáveis de desenvolvimento territorial.

Esta situação levaria à manutenção da dependência e da vulnerabilidade social, reproduzindo as mazelas no processo de gestão social das políticas públicas, em termos do alargamento das oportunidades de participação para outros segmentos sociais para além do Estado, o que contribuiria para um viés na perspectiva da governança territorial.

Face à opção do estudo em refletir sobre essa nova forma de “governo do território”², em que a política territorial é contemplada como um

² O termo “Governo do Território”, segundo Parejo, Jiménez-Blanco e Ortega Alba (1998) citados por Farinós Dasí (2005), passaria a se referir à expressão “Planejamento do Desenvolvimento Territorial”, em que se entende “uma política especificamente territorial,

exercício de coordenação das distintas políticas com impacto territorial, procurou-se articular as noções de políticas públicas, território, governança, sustentabilidade. Isso se deu por meio da representação social para, analiticamente, dar conta dessa problemática circunscrita entre a própria concepção de governança do território e a sustentabilidade de suas políticas de desenvolvimento, já que, ao concordar com Haesbaert, (2004, p.20), “[...] estamos preocupados em elucidar as questões atinentes à dimensão espacial e à territorialidade enquanto componentes indissociáveis da condição humana”.

Considera-se que o aporte teórico baseado na discussão sobre território, governança e sustentabilidade possibilita entender que o processo de implementação de políticas públicas de desenvolvimento territorial guarda uma indissociável relação com o contexto das representações sociais, pois envolve uma rede de relações de natureza cultural, social, econômica, ecológica e política, com convergências e/ou divergências de interesses dos diversos atores que compõem o território, visto como espaço relacional.

Diante do exposto, o estudo em questão, ao situar entre governança e sustentabilidade à análise das políticas de desenvolvimento do Território do Alto Sertão Sergipano, buscou responder aos seguintes questionamentos: as práticas de governança se materializam em projetos coletivos e espaços de participação, contribuindo para o desenvolvimento territorial sustentável? As políticas de desenvolvimento territorial do Alto Sertão Sergipano são concebidas como sustentáveis pelos atores sociais envolvidos, em função de suas representações sociais?

Considera-se que as respostas aos referidos questionamentos possam subsidiar o processo de gestão social do território, com o aporte de conhecimentos sobre a realidade local, espaço relacional, percepções sobre a sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento ter-

dirigida a racionalizar o conjunto de políticas públicas que incidem ou repercutem no território, em oposição ao planejamento de políticas setoriais, algumas das quais, por sua vez, já têm começado a incorporar critérios territoriais” (Farinós Dasí, 2005, p. 220, tradução nossa).

ritorial do Alto Sertão, tanto dos atores envolvidos, quanto das famílias beneficiárias.

Face à problemática apresentada, o objetivo central desse estudo é analisar as políticas de desenvolvimento territorial na perspectiva da governança e da sustentabilidade, a partir das representações dos conselheiros do Território do Alto Sertão Sergipano e das famílias beneficiárias do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável.

Desse eixo geral, desdobram-se os seguintes objetivos específicos:

- Interpretar a situação de governança do território do Alto Sertão Sergipano, considerando as ações governamentais, relações de poder e espaços de participação;
- Caracterizar as representações sociais dos conselheiros do território do Alto Sertão Sergipano sobre território, sustentabilidade e políticas territoriais.
- Analisar o entendimento das famílias sobre a sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial, em especial os efeitos socioeconômicos e ambientais do PDTRS.

Todo trabalho de pesquisa se encaixa em determinada visão de mundo, faz uso de métodos e indica resultados, com o objetivo de prever, prescrever, compreender, construir ou explicar (Girod – Seville; Perret, 1999). Concebe-se, assim, um estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, dentro do enfoque do método interativo.

Baseando-se em Minayo (2007), o estudo em questão é de natureza qualitativa e quantitativa, considerando a complementariedade das duas abordagens. Para Bauer e Gaskell (2002), a pesquisa qualitativa é utilizada para explorar as opiniões existentes sobre determinado assunto e suas representações. Por outro lado, Minayo (2007) argumenta que as metodologias qualitativas são capazes de incorporar a questão do significado e da intencionalidade, como inerentes aos atos, relações e estruturas sociais, como construções humanas significativas, no intuito de interpretar os significados, sejam de natureza psicológica ou sociocultural, trazidos pelos

indivíduos. A referida autora afirma ainda que é por meio da fala que se resgatam vivências, lembranças, valores, significados, crenças, sentimentos, que podem proporcionar o desvelar dos significados, das representações e, ao mesmo tempo, enriquecer a análise dos dados e informações obtidas.

Diante dos argumentos apresentados, a abordagem qualitativa foi escolhida porque se apoia no pressuposto de que somente os próprios atores sociais atuantes nos territórios podem, se houver vontade e competência técnica, fazer efetivas transformações, mediante intervenções nas atividades cotidianas que se desenvolvem. Por outro lado, o estudo aprofundado de uma realidade permite a descoberta de relações que não seriam encontradas de outra forma, sendo as análises e interpretações feitas por analogia de situações, buscando responder principalmente às seguintes questões: por quê e como (Trivinos, 1995).

Para Richardson (1989), a pesquisa qualitativa é adequada para estudos que buscam desenvolver e descrever a complexidade de um determinado problema. Do ponto de vista da pesquisa quantitativa, busca-se, por meio de dados censitários e documentais, obter uma visão global da realidade física, social, econômica e política do território em estudo.

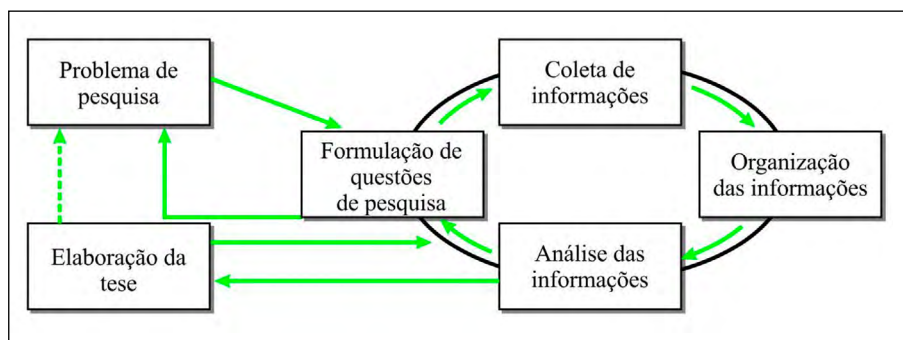
De acordo com Alencar (1999), os dois enfoques se complementam, porque é possível o uso simultâneo desses métodos de pesquisa, ressaltando-se as particularidades de cada um deles. Afirma o autor que os métodos quantitativos requerem procedimentos padronizados a um número limitado de respostas (codificações) e permitem generalizações, por envolver maior número de entrevistados, embora não qualifiquem a fundo determinado assunto. Já os métodos qualitativos proporcionam estudos aprofundados, com maior detalhamento de situações específicas, o que pode limitar as possíveis generalizações. Como destaca Severino (2007, p. 143), a entrevista qualitativa “visa a apreender o que os sujeitos pensam, sabem, argumentam”.

É importante também destacar que o estudo apoiou-se no método interativo, além de fazer uso de uma triangulação de técnicas de pesquisa: bibliográfica, análise documental, observação não participativa, entrevista semiestruturada e história de vida, ao considerar que o confronto dos

dados originários de fontes diferentes permite aumentar a confiança dos resultados do seu estudo.

Segundo Morin (1998), *método* é a práxis do sujeito, que usa a teoria para conhecer e descobrir. Essa práxis, no processo de geração do conhecimento científico, pode assumir, conforme expõe Alencar (1999), uma sequência linear ou uma sequência circular/interativa (Figura3), em função da complexidade dos fenômenos e da realidade a ser pesquisada.

Figura 3. Processo de pesquisa circular/interativa



Fonte: Alencar (1999), com adaptações.

Na visão do referido autor, a lógica da construção do conhecimento, por meio do método interativo, consiste em apreender o processo da pesquisa em fases sequenciais, como formas interativas que ocorrem no tempo e no espaço, entre elementos em sistemas organizados, a partir de alguns contextos. Dessa forma, inicia-se com questões de pesquisa, em função de uma problemática relevante a ser pesquisada, que exige o conhecimento da realidade concreta, por meio da vivência de campo, bem como da coleta, organização e análise das informações da realidade. Essa primeira incursão a campo permite delinear melhor o problema de pesquisa, suas hipóteses e o público envolvido. Essa sequência circular com a realidade de campo pode envolver várias interações do pesquisador com a realidade concreta, o que contribui para um aprofundamento do objeto de estudo, como também do problema da pesquisa e seus recortes.

Assim, o estudo em questão fundamentou-se no método interativo e se sustentou teoricamente nas abordagens de território, governança territorial, sustentabilidade e representação social. Buscou-se uma literatura que permitisse a compreensão dessas categorias analíticas e sua inte-relação com a teoria das representações sociais, ao se compreender que essas são atualizadas pelos sujeitos em suas práticas cotidianas, nas experiências e nas relações que o produzem, num determinado tempo e local, de forma específica.

A fase inicial da pesquisa se realizou com o trabalho de campo, complementada com aprofundamento das discussões teórico-metodológicas, buscando-se definir o marco teórico da investigação. Para tanto, fez-se um estudo preliminar dos vários conceitos de território, espaço, crescimento econômico, desenvolvimento, inovações institucionais, Pronaf-Infraestrutura, agricultura familiar e sustentabilidade para definir aqueles a serem adotados no estudo.

Em seguida, na primeira incursão a campo, foram realizadas investigações exploratórias, por meio de visitas, entrevistas com os atores sociais (agricultores familiares, representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), das organizações sociais e instituições governamentais) que atuam no território, na busca de um maior discernimento sobre os elementos necessários para a caracterização do objeto da pesquisa. Além disso, foram realizadas entrevistas, sem roteiros, com o movimento dos pequenos produtores locais, articuladores territoriais, secretários de agricultura municipal e presidente de conselhos de desenvolvimento sustentável municipal, o que permitiu um entendimento inicial sobre as políticas de desenvolvimento territorial que envolvem o Alto Sertão. Nesse primeiro contato, os dados iniciais serviram de base para elaboração e aprofundamento do projeto de pesquisa.

O estudo empírico foi desenvolvido em todos os municípios do território do Alto Sertão Sergipano, concebido como unidade de planejamento, com representações institucionais no colegiado, isto é, um espaço geográfico com identidade, com história vivida por pessoas e grupos sociais. Em

conformidade com Veiga (2003), a área em questão, além de apresentar baixa densidade demográfica, tem características predominantemente rurais. Essas características apontadas pelo autor foram constatadas na forte ligação dos homens e mulheres desse território com o campo, com respeito aos hábitos de vida diária, à representação cultural, aos setores de trabalho e, sobretudo, com relação à história de vida familiar.

Para a realização das entrevistas com os conselheiros, trabalhou-se com todo o universo populacional, sendo entrevistados 50 representantes da composição da plenária do colegiado territorial, que representam 100% da população total colegiada, sendo 18 representantes do segmento do poder público (36%) e 32 representantes do segmento dos movimentos organizados da sociedade civil (64%), conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4. Colegiado territorial do Alto Sertão Sergipano: entidades representativas, 2013



Fonte dos dados: IBGE (2009), SEPLAG-SE (2011)

Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior

Por outro lado, a amostra de famílias foi intencional e considerou o número de famílias residentes nas comunidades dos municípios que fazem parte do território. A intencionalidade amostral baseou-se nos seguintes critérios: anos de moradia no local, beneficiadas do PDTRS e participação nos movimentos organizados da sociedade civil. Foram então escolhidas seis comunidades e a Cidade de Nossa Senhora de Lourdes, também por ser aquela com menor participação nos movimentos sociais. Ao todo, foram entrevistadas 34 (trinta e quatro) famílias, de um total de 138 (cento e trinta e oito), conforme dados apresentados na Tabela 1, considerando o tratamento qualitativo dos dados relativos às unidades familiares.

Tabela 1 – Delimitação do processo de amostragem das Famílias em função da intencionalidade para o estudo do Território do Alto Sertão, 2013

Território/Municípios	Comunidades/Localidades	Famílias (nº)	Amostra
Canindé de São Francisco	Perímetro Irrigado Califórnia	20	4
Gararu	Várzea Nova	8	2
Monte Alegre de Sergipe	Retiro	50	10
Nossa Senhora da Glória	Augustinho	8	2
Nossa Senhora de Lourdes	Cidade de N. S. de Lourdes	4	4
Poço Redondo	Poço Preto	40	10
Porto da Folha	Januária	8	2
Total	7	138	34

Fonte: pesquisa de campo.

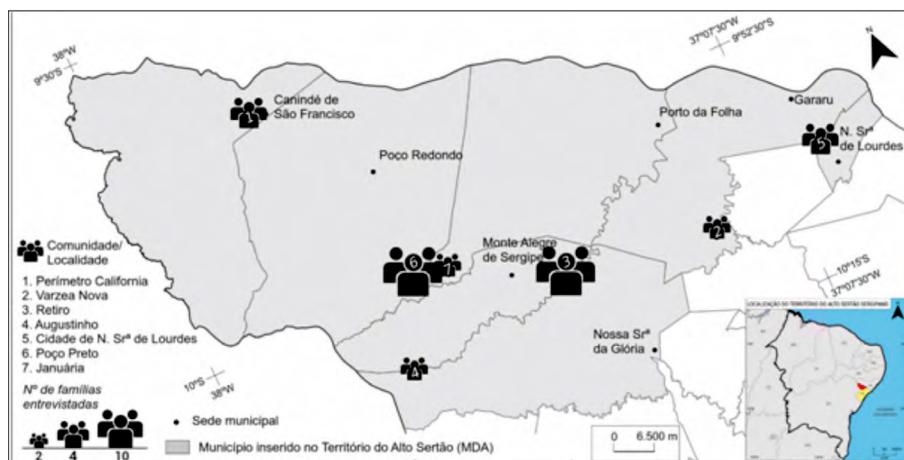
Organização: a autora.

Com base nessas informações, procurou-se delimitar a amostra do estudo em questão, que foi distribuída, espacialmente, em sete localidades que fazem parte dos municípios do Território do Alto Sertão (Figura 5).

Desse total de famílias entrevistadas, foi retirada uma subamostra de 4 famílias pesquisadas, com diferentes sistemas de produção, visando a aprofundar sobre a trajetória de vida com a convivência no semiárido e as contribuições das políticas em suas vidas.

Para assegurar a privacidade dos entrevistados, optou-se por trocar os nomes de todos os conselheiros e agricultores(as) que participaram do estudo, de acordo com o disposto pelo Comitê de Ética. São identificadas as instituições que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Alto Sertão Sergipano (Ver anexo).

Figura 5. Delimitação espacial das comunidades amostradas e número de famílias entrevistadas. Território do alto Sertão Sergipano, 2013



Fonte dos dados: IBGE (2009), SEPLAG-SE (2011)

Organização: Carmem Lúcia Santos Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior

A pesquisa de campo foi complementada com uma pesquisa bibliográfica sobre os referenciais teórico-conceituais e sobre dados do território, por meio dos registros censitários e documentais que possibilitaram uma compreensão da dinâmica territorial e conhecimento sobre os atores sociais vinculados aos programas da política de desenvolvimento territorial.

A busca de informações sobre o território em estudo e suas políticas foi feita por meio de uma análise de documentos de natureza diversa, visando buscar novas interpretações e análises complementares. Esses documentos foram obras científicas e técnicas; e Jornais de Sergipe, com notícias sobre o território do Alto Sertão. Outros documentos institucio-

nais pesquisados foram do MDA; além das atas de reuniões de alguns Conselhos de Desenvolvimento Sustentável Municipal, atas de reuniões do colegiado territorial, relatórios de governo do Estado, via Seplan, Sargri, Emdagro, Cohidro, Pronese, além de documentos produzidos pelo colegiado sobre políticas de convivência.

Posteriormente, foram elaboradas entrevistas semiestruturadas, por meio de um roteiro, tanto para os membros do colegiado, quanto para unidades familiares. Para a construção desse roteiro, foram levadas em consideração informações adquiridas na fase inicial, a participação em eventos, tanto do território, quanto em congressos, simpósios e conferências, bem como as bases analíticas retiradas do referencial teórico e conceitual. Além disso, foi utilizado o Teste de Associação Livre de Palavras³, proposto por Machado e Carvalho (2012), que busca conhecer o significado das palavras. No estudo em questão, buscou-se identificar os significados dos termos território, governança, política de desenvolvimento territorial e sustentabilidade.

Outra técnica de coleta de dados utilizada foi a história de vida, que visou ao aprofundamento da trajetória de vida das famílias envolvidas no PDTRS e suas concepções sobre a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territorial, por meio da seguinte observação: *“A minha convivência com o semiárido antes e depois dos PDTRS”*.

Na visão de Queiroz (2008), a história de vida é o relato de um narrador sobre sua existência através do tempo, transmitindo as experiências que adquiriu e os fatos que vivenciou. Representa o ponto de interseção das relações entre o que é exterior ao indivíduo e o que ele traz em seu íntimo, e permite que haja na coleta de dados uma redução entre as dimensões objetivas e subjetivas das relações sociais, superando a lacuna existente entre as afirmações teóricas gerais e os dados empíricos.

³ A técnica de associação livre de palavras é um tipo de investigação aberta que se estrutura na evocação de respostas dadas, a partir de um estímulo indutor; o que permite evidenciar universos semânticos de palavras que se agrupam determinadas populações (Machado; Carvalho. 2012).

Em todos os momentos da pesquisa, a observação foi um instrumento presente: durante as entrevistas, nas reuniões da coordenação e do colegiado, enfim, no decorrer de toda a pesquisa. Além disso, foram utilizados registros através de fotografia, pois o registro visual amplia o conhecimento do estudo, uma vez que possibilita documentar momentos ou situações que ilustram o cotidiano vivenciado.

Os dados quantitativos foram analisados por meio da estatística descritiva (frequência, média) e faz-se uso do Programa Excel. Com relação aos dados qualitativos, as falas foram transcritas e posteriormente categorizadas e submetidas à análise descritiva de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011).

Nesse sentido, conforme o referido autor, a primeira etapa, a pré-análise, é quando se organiza o material. Tem-se como objetivo operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais de maneira a conduzir a um esquema de desenvolvimento da pesquisa. Os principais pontos são a leitura flutuante (primeira leitura são os textos), a escolha dos documentos (no caso, os relatos transcritos), a formulação das hipóteses e objetivos, a referenciação dos índices e elaboração dos indicadores (a frequência de aparecimento) e a preparação do material. Nesse sentido, as entrevistas foram registradas por meio de gravação de áudio, transcritas na íntegra e autorizadas pelos sujeitos participantes.

Para desdobramento do texto em unidades, de acordo com Bardin (2011), realizou-se o seu reagrupamento em categoria e subcategorias. A segunda etapa, exploração do material, é mais intensa, pois é o momento em que se realizam as decisões tomadas na pré-análise. Nessa etapa, analisa-se o texto sistematicamente em função da categorização, realizando-se a codificação por meio de recortes em unidades de contexto e de registro. A terceira etapa, tratamento e inferência à interpretação, permite que os conteúdos recolhidos se constituam em dados quantitativos, ou seja, em análises reflexivas com inferências e as interpretações previstas de acordo com o quadro teórico.

Em função dos objetivos propostos, o estudo está dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo apresenta o arcabouço teórico e conceitual

utilizado no trabalho, considerando uma revisitação da categoria território e a perspectiva da abordagem territorial, os enfoques e princípios de governança territorial, os significados e críticas sobre a sustentabilidade, além da construção teórica sobre Representações Sociais (RS).

O capítulo 2 discute sobre as políticas públicas e seu processo de construção, bem como o estilo de desenvolvimento e a dinâmica de desenvolvimento territorial rural, além da trajetória e experiências das políticas públicas territoriais. Tomou-se o caso do Brasil e Sergipe, como paradigma das transformações recentes, na lógica de descentralização política administrativa e nas experiências de políticas de desenvolvimento territorial, em particular, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

O capítulo 3 faz uma reflexão sobre o contexto histórico e geográfico do Alto Sertão Sergipano e a governança territorial; além disso, examina inicialmente o processo de ocupação do Sertão Nordeste e as políticas do semiárido. Em seguida, discute-se, especificamente, sobre a contextualização física e humana do Território do Alto Sertão, os significados, os avanços e os desafios do Colegiado de desenvolvimento territorial, bem como sua estrutura de governança e espaço de participação.

O capítulo 4 analisa as representações sociais dos conselheiros sobre o Território do Alto Sertão Sergipano e suas políticas de desenvolvimento, considerando as categorias analíticas da pesquisa em questão, ou seja, os significados e questões relacionadas ao território, sustentabilidade, política de desenvolvimento territorial e práticas de governança.

O capítulo 5 apresenta um olhar das famílias beneficiárias do Programa de Desenvolvimento do Território Rural Sustentável. Considera-se a família como uma categoria de análise, descrição das unidades familiares e seu habitat, a dinâmica do discurso da convivência no sertão semiárido, além de analisar a trajetória de vida das famílias e suas visões sobre a sustentabilidade do programa de desenvolvimento dos territórios rurais sustentáveis.



CAPÍTULO 1

TERRITÓRIO, GOVERNANÇA, SUSTENTABILIDADE E REPRESENTAÇÃO SOCIAL: EM BUSCA DE BASE TEÓRICO-CONCEITUAL

*... A vida e as coisas fazem sua história através
dos processos espaciais.*

Cássio Eduardo Viana Hissa (2006)

Neste capítulo, busca-se discutir as categorias analíticas do estudo realizado, fundamentado no método iterativo, uma vez que o referencial teórico-conceitual de análise resultou de um processo de elaboração, que se deu aos poucos, na medida em que se aprofundava na realidade de campo. Ou seja, a intenção não foi aplicar um instrumento teórico já consolidado a uma pesquisa empírica, mas, a partir da pesquisa e do interesse por um recorte espacial de análise dos processos territoriais de desenvolvimento em Sergipe, buscar elementos teóricos e conceituais para a interpretação do real. Considera-se que o recorte do estudo em questão, *política pública de desenvolvimento territorial na perspectiva da governança e da sustentabilidade*, com foco nas representações sociais, exige uma análise integrada que explique, questione e possibilite uma discussão mais ampliada a respeito da construção social do território e sua relação com as políticas públicas, cruzando governança e sustentabilidade.

Dessa forma, apoiou-se na triangulação de teorias e métodos de pesquisa¹ que, conforme assinala Denzin (1989), trata do uso de várias teorias e métodos para interpretar um conjunto de dados de um estudo, que apresenta a vantagem de criar formas inovadoras de compreensão de um fenômeno, revelando descobertas únicas. Haesbaert (2005, p. 87) comenta a esse respeito ao afirmar que: “[...] toda teoria só tem validade quando referido a uma determinada problemática, a uma questão [...]”. Nesse mesmo sentido, Heidemann argumenta que:

As políticas representam ações e mudanças efetivas, seus agentes precisam de teorias e modelos que auxiliem a pensá-las e operacionalizá-las. Estes modelos e teorias são instrumentos práticos; conscientemente ou não, todas as pessoas são governadas por orientações teóricas. [...] afinal, no mundo da práxis, a teoria e a prática são indissociáveis (Heidemann *et al*, 2010, p. 17).

Para refletir sobre a problemática da relação entre sociedade e seu espaço, o território é um dos principais conceitos, como ressalta Haesbaert (2005). Corresponde às relações centradas em poder, elementos econômicos, políticos, culturais e naturais-ambientais, vinculados a processos de apropriação, interesses e dominação do espaço. Juntamente com a territorialidade humana, facilita a apreensão das relações funcionais e concretas que envolvem os sujeitos-objeto estudados.

Vale inicialmente salientar que o território é produto de múltiplas relações de poder, desde o poder material das relações econômico-políticas, ao poder mais simbólico das relações de natureza mais estritamente cultural. Ou seja, o território consolida-se como referente da espacialidade humana, construída pelas relações político-econômicas, funcionais e concretas, como também pelas relações cultural-simbólicas mais subjetivas (Haesbaert, 2004).

¹ O termo *using triangulation theory*, utilizado por Maxwell, 2005 [1941], significa uma expressão escolhida, por ele próprio, para combinar vários métodos para interpretar conjunto de dados.

A discussão sobre o conceito de território inicia-se com a geografia política, na qual Ratzel tem como base referencial a ação do Estado-nação, discutida nos estudos de Moraes (1993), Becker (1988, 1983) e Costa (2010). Por outro lado, outros autores como Raffestin (1993, 2005), Haesbaert (1997, 2004, 2011) e Almeida (2005a, 2005b, 2008), entre outros, situaram seus estudos, preferencialmente, numa perspectiva humana, ao considerar o território como multidimensional e multiescalar, portanto, como um espaço vivido, incorporando dimensões da sustentabilidade.

Nessa perspectiva do território como espaço vivido, discute-se o conceito de governança associada às práticas democráticas locais por meio da intervenção e participação de diversos atores. Conforme enfatizado por Dallabrida (2011, p. 17), governança refere-se ao “ato de atribuir poder à sociedade para governar, ou de conquistar poder pela sociedade para governar. Portanto, o exercício da governança é realizado através de relações de poder”. Neste estudo, constrói-se uma aproximação às ciências geográficas, ressaltando o conceito de governança territorial percebida como instância institucional de exercício de poder, quando articula com a gestão social. Ambas enfatizam a ação coletiva organizada na participação e processos de tomada de decisão sobre os rumos da sociedade. Refere-se, portanto, às ações que expressam a capacidade de uma sociedade para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, conforme leituras do geógrafo espanhol Farinós Dasí (2005; 2008); Dallabrida (2008; 2011); Bobbio (2005); Goma e Subirats (2001); Romero Gonzalés (2005); Romero Gonzalés e Farinós Dasí (2005); Gilpin (2002); Zoido Naranjo e Caravaca (2006) e Roger (2007).

Discutem-se ainda nesse capítulo significados e críticas sobre a sustentabilidade, conforme os debates contemporâneos que envolvem, concomitantemente, economia, política e ecologia, numa perspectiva multidimensional. Conforme enfatiza Cunha (2012), e adotado nesse estudo, a sustentabilidade envolve a integração do homem com os recursos naturais, em uma dimensão tecnológica, econômica, sociopolítica,

ambiental e cultural. São leituras fundamentadas nas discussões realizadas por Engberg (1992); Redecleft (1992); Faria e Carneiro (2001); Bruseke (2003); Zhoury *et al.* (2005); Leff (2006); Matos (2012) e Santos e Loreto (2012), dentre outros.

Por fim, discute-se a construção teórica das representações sociais dentro da concepção psicossociológica balizada pela teoria de Durkheim (1995[1912]), Moscovici (2004); e entremeados pelas abordagens de Medradas (1998), Abric (2000), Spink (1999), Arruda (2002), Jodelet (2002) e Junqueira (2003), entre outros. Essas representações, de acordo com Minayo (2007, p. 108), “manifestam-se em palavras, sentimentos e condutas e se institucionalizam [...]”. Representam, segundo Azevedo (2004), ações que guardam conexão com a dimensão cultural e simbólica e com o sistema de significações característico de determinada realidade social. Como destaca Jodelet (2002), o universo das representações sociais é um saber construído em relação a uma ação, a palavras ou imagens, que são informativas sobre uma determinada realidade social.

1.1 - REVISITANDO A CATEGORIA TERRITÓRIO

Uma pesquisa bibliográfica ampla sobre abordagem de território revela que o tema é recorrente na literatura de Ciências Sociais com uma intensa concentração de trabalhos, sendo um dos conceitos geográficos que adquiriu um caráter polissêmico e que tem estado presente em importantes debates. Mesmo assim, pelo fato de contemplar visões diferenciadas, entende-se que se justifica revisitar a abordagem conceitual sobre território destacando suas origens na geografia.

Raiz da ciência geográfica, o conceito território foi atualizado e tornou-se tema de discussão para vários autores, como, por exemplo, Bertha Becker e Claude Raffestin, nos anos oitenta e, na década de noventa, Milton Santos, Paul Claval, Rogério Haesbaert, Geralda Almeida, entre outros. Além disso, o conceito alçou um *status* transdisciplinar, visto que vários segmentos passaram a utilizá-lo como categoria explicativa e ampliaram

o diálogo entre varias ciências, como política, antropologia, economia, sociologia e outras².

Becker (1983) e Costa (2010) tratam do tema destacando os estudos no contexto da geografia política, que tem início a partir de Ratzel, em 1897, quando o território passa a ser visto como expressão concreta das unidades políticas do espaço, tendo por base referencial a ação do Estado-nacional. Ratzel, em sua obra clássica *Politische Geographie*, fundamentava-se na visão determinista entre o espaço físico e o Estado, que se constituía no ente institucional responsável pela exploração das potencialidades do território. Na sua visão, o Estado representaria uma “determinada porção da superfície terrestre apropriada por um grupo humano” (Moraes, 1993, p. 15). Nas palavras de Ratzel, citado por Moraes (1993, p. 56), “quando a sociedade se organiza para defender o território, transforma-se em Estado”. Com isso, o território reproduziria as condições de existência da sociedade. Os conceitos analíticos ratzelianos estavam relacionados diretamente ao Estado, à posição, às fronteiras, às zonas de contato, bem como à população e à circulação. Esses estudos foram, posteriormente, abordados por outros teóricos para formulação da Geopolí-

² O uso do conceito de território é explicado por diversas disciplinas, como indicam Schneider e Tartaruga (2004), Cazella et al. (2009) e Haesbaert (2011). Por exemplo, na perspectiva da ciência política (territorialização do poder e das políticas públicas), o conceito de território, como destaca Paraflán (2007, p. 33), “refere-se às relações de poder, circunscrito ao Estado, entendido de forma limitada e controlada”. A autora explica a perspectiva da ciência política, mais especificamente em sua dimensão jurídico-política. Os estudos realizados por Antas (2005, p. 29) vão além da concepção de “território normado pelo poder soberano para o exercício de sua função regulatória mais antiga”. É por isso que, para o autor, o espaço geográfico é fonte material e não formal do direito, considerando o “espaço geográfico como uma instância social e que, como tal, condiciona as demais instâncias e por elas é condicionadas” (Antas, 2005, p. 23). A antropologia, conforme Haesbaert (2011, p.45), é principalmente em relação às sociedades tradicionais, com vínculos espaciais mais pronunciados. Como indica Cazella, et al (2009, p. 26), na perspectiva da Antropologia, destaca-se “a relação entre as dimensões material e simbólica – identitária do território”. Na perspectiva da Sociologia, é visto como “produção dos espaços urbano e rural e, de acordo com a economia, refere-se ao efeito econômico da produção” (p. 26). Seguindo as explicações de Paraflán (2007), que por sua vez cita Haesbaert (2004), na perspectiva econômica, prefere-se a noção de espaço à de território e “percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção” (Haesbaert, 2004, p.37).

tica, ou seja, “o estudo da dominação dos territórios [...] referentes à ação do Estado sobre o espaço” (Moraes, 1993, p. 59).

Como enfatizam Souza e Giudice (2009, p. 25), nessa “[...] concepção mais política, e também mais antiga, território representava poder, e a dominação de grandes extensões de terra era fundamental para tal prática”. Por isso, nas palavras dos referidos autores, desde a antiguidade até meados do século XX, os grandes impérios se preocupavam com essa apropriação, seja de forma consentida ou não.

Ao retomar os estudos de Ratzel, Raffestin (1993) esclareceu que o território foi fundamentado na concepção de Estado-nação, sendo que seus limites espaciais apropriavam os limites políticos administrativos e jurídicos do próprio Estado. Ou seja, sustentava a noção do Estado-nação como a forma máxima do poder, limitado pelas fronteiras que expressam o contorno da escala de ação, em que a posição, as zonas de contato, bem como a população e a circulação eram a expressão da escala de ação do Estado. Como resultado, ganhou destaque o conceito dos espaços vitais e suas relações de poder, ampliando-se as concepções territoriais do Estado.

Em sua obra *Por uma Geografia do poder*, que se tornou um referencial na ciência geográfica contemporânea, Raffestin (1993) amplia a concepção de relações do poder, quando sai da esfera estatal, incluindo a questão dos recursos, da população e do território. Nesta obra, o autor diferencia o poder exercido nas relações com o Estado e o poder atribuído às relações do cotidiano. Para Raffestin (1993), o poder do Estado é identificado por se manifestar através de ações estruturantes que se encerram nos territórios, como o controle sobre a população e os recursos. Já o poder que se manifesta nas relações do cotidiano é dissimulado e, por vezes, esconde-se na sombra do poder do Estado, sendo exercido por meio de mecanismos sutis de dominação que se encerram nas relações eminentes.

Em sua análise, o referido autor recorreu às reflexões de Michel Foucault para alicerçar-se das manifestações sociais da natureza do poder e enfatizar diferentes concepções que ajudam a percebê-lo. Como direcionamento, o autor coloca que o poder é multidimensional e difuso

quanto à sua origem, manifestando-se em diferentes relações, tais como, econômicas, sociais, culturais. E ainda, é direcionado por uma institucionalidade, na qual o poder se manifesta tendendo a gerar resistência. Como escrevem Loreto *et al.* (2012, p. 3), “na perspectiva de Raffestin, o território é visto como a manifestação espacial do poder fundamentada em relações sociais, determinadas em diferentes graus, pela presença de energia – ações e estruturas concretas – e de informação – ações e estruturas simbólicas”.

Para Claude Raffestin (1993), o território, assim como a população e os recursos, constituem os elementos determinantes do poder. Enquanto a população está na origem de todo o poder, de onde procede a ação, pois sem ela o território seria um dado estático, o território apresenta-se como a cena do poder ou o lugar de todas as relações, enquanto os recursos condicionam os alcances das ações. O aspecto do território abordado por este autor prioriza as relações de poder existentes entre os atores³ sociais. A modificação do espaço pelas ações humanas gera territórios e sinaliza que ele pode ser compreendido como um campo de forças, no contexto das redes de relações sociais que se projetam sobre o espaço. Para Raffestin (1993, p. 144), “o território se apoia no espaço, mas não é espaço”. Sua construção é histórica e se remete a diferentes contextos e

³ Utiliza-se a referência “atores” para afirmar, com base em Subirats *et al.* (op cit., 2008), que as políticas públicas concretizam e materializam os resultados das interações entre diferentes atores públicos e privados, sendo, portanto, necessário antes de tudo, definir o conceito de ator. Com este conceito, designamos tanto um indivíduo (um ministro, um deputado, [um vereador, um prefeito], um jornalista especializado, etc.), como vários indivíduos (que conformam, por exemplo, um escritório ou uma seção na administração pública), ou também uma pessoa jurídica (uma empresa privada, uma associação [de produtores], um sindicato, etc.). Explicava ainda o autor “que um conjunto de indivíduos somente constituirá um ator sempre e quando, no que se refere a uma política pública, se apresente e atenuie com homogeneidade interna no que diz respeito aos valores e interesses que defende assim como de seus objetivos”. Nessa direção “[...]os atores são aqueles que têm consciência] de seus próprios interesses, de sua capacidade para mobilizar recursos e construir coalizões que lhes permitam defender seus direitos” (ibid, p. 51-52). Afirmam os autores que “os diferentes tipos de atores mencionados constituem [um] “triângulo de base” de uma política pública. As autoridades político-administrativas (atores privados) constituem os três pólos desse triângulo [...]” (p. 65).

escalas, como o local, o município, a região, o país, o planeta – assumindo significados particulares em cada formação sócioespacial e para cada grupo social. Nesse sentido, a caracterização do território pode ser visualizada pelas relações sociais específicas que o produzem, podendo ser visto essencialmente em sua conotação político-administrativa, mediado pelas ações de poder. A produção do espaço não ocorre de forma aleatória e sim a partir de interesses e intenções de determinados atores. Ele sugere que outra possibilidade de produção do espaço mais complexa pode existir quando estão presentes forças de mais de um ator, com objetivos diferentes e com poderes diferenciados, que condicionaram as diversas possibilidades de arranjo de configuração territorial.

Assim, o sentido da geografia está na compreensão do espaço, não como algo morto e inerte, mas como produzido, como reflexo e condição de estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais. Nesse sentido, a questão tradicionalista perde centralidade no debate e permite interpretações mais abrangentes que considerem as relações de poder presentes nas relações econômicas, políticas e culturais em que a sociedade está envolvida.

Compreende-se, portanto, que o Estado descentralizado, que vem se evidenciando a partir do final do século XX, tem desenhado novas leituras do Estado-nação. Esse fato tem levado analistas a aproximarem-se de uma forma flexível multiescalar, determinada pelas manifestações das relações do cotidiano, do vivido e também pela multidimensionalidade do poder (Becker, 1983; Raffestin, 1993), no sentido de que diferentes atores produzem o espaço e (re)estruturam o território através da prática de poderes/políticas/programas estratégicos e de gestão do território. Da mesma forma é a interpretação que se deve fazer da afirmação de Rückert (2004, p. 6-7), quando atesta que “a gestão de ações/programas que contém um caráter (re)estruturante e/ou com capacidade de alavancagem de desenvolvimento endógeno imprime, assim, novos usos do território”; em que a participação social desvela um novo limiar político, exponenciando uma identidade territorial.

Nessa nova leitura analítica, o território, enquanto construção organizada pelo Estado, apresenta-se espacializado e se legitima por meio do ordenamento. O território representa a expressão histórica, econômica e política das forças sociais que se correlacionam no interior e por meio de vínculos com outros territórios.

Na relação Estado-sociedade-território, o Estado exerce soberania e não somente regula as relações entre o capital e o trabalho, e entre os distintos setores sociais e níveis territoriais, como também define e expressa o ordenamento de seu território, por meio da articulação que faz com o espaço. Esse ordenamento é condição social de reprodução da sociedade capitalista, que é ao mesmo tempo ferramenta de planejamento e execução de políticas públicas.

O território consolida-se como referente da espacialidade humana, construída pelas relações político-econômicas, funcionais e concretas, como também pelas relações cultural-simbólicas mais subjetivas. Portanto, “ele é também objeto de operações simbólicas e é nele que os atores projetam suas concepções de mundo” (Almeida, 2005a, p.108).

Na configuração teórica da categoria território, foram identificados dois grupos de contribuições ou correntes teóricas, vistas como necessárias para compor a representação de território, vinculadas com a questão das políticas públicas, segundo os conceitos em que se apoiam. Uma primeira corrente apoia-se no discurso da abordagem materialista, a qual se pauta nas proposições teóricas que privilegiam a relação território/natureza. Isso fica evidente na designação de território expressa por Haesbaert:

Designa-se território uma porção da natureza e, portanto, do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos os seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito à totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar (Haesbaert, 2011, p.47).

Cabe esclarecer que este entendimento não exclui outros discursos pelos quais o território é compreendido. Haesbaert (2011), em sua

reflexão, também enfatiza uma segunda corrente teórica na interpretação do território: a idealista, na qual a relação ocorre entre território/cultura, por meio da incorporação de uma “dimensão ideal” que ele considera como “apropriação do simbólico”. Esse aspecto é destacado por Bonnemaïson e Cambrèzy (1996, p. 51) ao explicitarem que “a força da carga simbólica é tamanha que o território é um construtor de identidades, talvez o mais eficaz de todos”. É nessa relação território/identidade que se constitui um elemento relevante no entendimento das concepções teóricas da categoria território.

As proposições teóricas de Haesbaert caminham no sentido de superar a “dicotomia material/ideal” na concepção de território, considerado em sua totalidade. Em tal compreensão, o “[...] território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estreitamente cultural” (Haesbaert, 2011, p.52). Para além dos elementos já tratados, no entendimento teórico sobre o território, leva-se em conta, também, seu caráter relacional, visto que, de acordo com o referido autor, o território define-se com referência às relações sociais e ao contexto histórico em que está inserido.

Esse mesmo autor, Haesbaert (1997; 2004), além de Haesbaert e Limonad (1999), agrupa as concepções de território em três vertentes: política, cultural e econômica. Na vertente política referente às relações de espaço e poder, inclui as relações de poder institucionalizadas, sendo o território visto como um espaço delimitado e controlado. O controle, neste caso, é exercido, na maioria das vezes, pelo poder político do Estado. Essa concepção de território é mais difundida e traz consigo uma gama de conceitos pré-concebidos que deturpam o entendimento das outras formas de apresentação e de concepção de território. A vertente cultural prioriza as questões mais subjetivas e simbólicas, vista como identidade social sobre o espaço. Neste caso, estão presentes as concepções de determinado grupo em relação ao espaço vivido. Por passar pelo plano subjetivo, há muitas controvérsias na aceitação e identidade destes

territórios, pelo fato de a subjetividade estar presente nos dois vieses, tanto no lado do grupo que possui sua própria forma de definição dos limites territoriais, quanto com relação aos que interpretam e veem de fora a delimitação destes territórios, o que implica em uma análise muito subjetiva dos territórios. A econômica, que envolve a dimensão espacial das relações econômicas, enfatizando o território como fonte de recurso, destacado pela desterritorialização, sobretudo, como produto do confronto entre as classes sociais.

A visão de Haesbaert (1997) revela, portanto, que o território tem uma expressão ambígua, que vai desde o sentido mais abstrato (território de filosofia), até o concreto (pedaço de terra propriamente). Enfim, em suas concepções sobre território, tanto em termos jurídico-política, quanto culturalista e econômica, o território é visto como espaço delimitado onde se exerce um determinado poder, ora apresentando uma dimensão simbólica, ou mesmo, como desterritorializado, produto do embate das classes sociais.

Nessa perspectiva, o território deve ser explicado não somente na perspectiva político-econômica, mas também no sentido simbólico-cultural. Assim, é possível compreender as novas identidades criadas com o processo de desterritorialização que implica na reterritorização, criação de novos territórios (Haesbaert, 2004). Além disso, o autor destacou que a territorialização envolve uma dimensão simbólico-cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos sociais, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem.

Esse sentido simbólico-cultural do território é também discutido por Almeida (2005b, p.135), ao afirmar que o território é o “resultado de valorização e da apropriação do espaço pelos seus grupos sociais. Este território é visto como local de vivência e confrontação das manifestações”. Essa abordagem aproxima-se da evidenciada por Dias (2005, p. 59), que sublinha que o território “carrega uma dupla dimensão: os atributos espaciais-contiguidade e dispersão; e os atributos simbólicos-memória e identidade coletiva”. Assim, o território expressa práticas e representações

econômico-culturais, impregnadas de atributos simbólicos, fortalecidos pela identidade. É nesse sentido que Claval (1999, p. 10) propõe uma definição ampla, esclarecendo que:

Os homens têm necessidade, para dar um sentido à sua presença neste mundo, de se assimilar a um território que é, para eles, um refúgio e um espaço onde se sentem protegidos, conhecidos e reconhecidos. A história do grupo do qual fazem parte está ali, nas lembranças das batalhas, nos momentos herdados do passado e no conjunto de histórias e das lendas que dão um sentido ao destino coletivo (Claval, 1999, p.10).

Tal fato remete-se a uma discussão feita por Haesbaert (2003), ao destacar que os seres humanos são identificados socialmente ao viver em um espaço. E a valorização simbólica do território poderá favorecer a organização das classes sociais, que estão à margem do processo produtivo. Apesar das dificuldades, os elementos subjetivos, como confiança e identidade, alicerçam os grupos locais em alguns momentos, fortalecendo tais classes. Para esse geógrafo, o território consiste na apropriação, em um espaço vivido, no qual os projetos e as representações vão provocar comportamentos específicos, refletindo a subjetividade que os indivíduos culturalmente adquirem no cotidiano.

Discussão semelhante é apresentada por Tizon (1995), ao associar o conceito de território como o ambiente de vida, de ação e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade. Abramovay (1998) também considera território como uma trama de relações, com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. Nesta mesma linha de pensamento, Cirad-Sar (1996), apoiando-se na visão de Chia, considera território como um espaço geográfico construído socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente, sendo, portanto, um espaço de construção histórica e social. Nele, a eficiência das atividades

econômicas é condicionada pelos laços de proximidade e pelo sentimento de pertencimento a este espaço.

Ainda em sua reflexão conceitual sobre a categoria território, Haesbaert (2002, p. 121) também discute a questão da identidade e do poder, ao definir o território como:

Produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados – classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando. Como no mundo contemporâneo vive-se concomitantemente uma multiplicidade de escalas, numa simultaneidade de eventos, vivenciam-se também, ao mesmo tempo, múltiplos territórios. Ora somos requisitados a nos posicionar perante uma determinada territorialidade, ora perante outra, como se nossos marcos de referência e controle espaciais fossem perpassados por múltiplas escalas de poder e de identidade (Haesbaert, 2002, p. 121).

Desse modo, o conceito de território é trabalhado a partir do espaço produzido, pois esse envolve relações que permeiam a realidade social, concreta e simbólica, com interesses econômicos e políticos. Essa concepção de território é utilizada pela SDT/MDA (2005) que associa o território a critérios multidimensionais, sejam de ordem ambiental, econômica, social, cultural, política e institucional; além de incluir elementos subjetivos, como, por exemplo, a identidade que os indivíduos culturalmente adquirem no cotidiano, conforme destacado a seguir:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como: o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultura e territorial (SDT/MDA, 2005, p. 7-8).

Vê-se que a concepção de território adotada pelas instituições públicas brasileiras, para realizar suas políticas, evidenciada nos documentos institucionais, como, por exemplo, nos subsídios técnicos para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, elaborado em 2006, sob a responsabilidade do Ministério de Integração Nacional (MIN), considera o território como espaço vivido, como lócus de ações e práticas, que lhe confere uma perspectiva social. O território é, portanto:

O espaço da prática. Por um lado é o produto de prática espacial: inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, implica na noção de limite – componente de qualquer prática – manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. (Brasil, 2006, p.13-14).

Essa perspectiva conceitual também se entrelaça no entendimento, exposto por Becker (2006, p. 51), ao relacionar o território à prática e ao poder, caracterizando-o como o espaço da prática, considerando-o como “o produto da prática espacial [...], apropriação efetiva ou simbólica de um espaço, [...] manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço”.

Fernandes (2008, p. 279) comenta a esse respeito, ao afirmar que o território sempre foi estudado a partir das relações de poder, desde o Estado ao capital, desde diferentes sujeitos, instituições e relações, destacando que na “essencialidade do conceito de território estão seus principais atributos, totalidade, multidimensionalidade, escalaridade e soberania”. Ou seja, “é impossível compreender o conceito de território sem conceber as relações de poder que determinam a soberania”. Aponta o referido autor que, mesmo o território em sua multiescalaridade, ou seja, em suas diversas escalas geográficas, como espaço de governança de um país, de um estado ou de um município, aborda o sentido político de soberania, explicitado pela autonomia dos governos no processo de tomada de decisões sobre o desenvolvimento desses territórios. Já na sociedade territorial, o poder de decisão se encontra ancorado no nível ou escala local.

Esse pensamento também remete a uma discussão feita por Menezes (2009) quando se refere às ações dos agentes do capital e do Estado. Nessa leitura, para os atores hegemônicos, o território é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares e para os atores hegemonzados. Trata-se de um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local e, ao mesmo tempo, recriam estratégias que garantem sua sobrevi-vência nos lugares.

Ainda, nesse documento, para definição do PNOT, o território é:

Um sustentáculo físico da soberania nacional, poder e controle, que, além de conter uma dimensão simbólica, um sentido de enraizamento, contém uma evidência de construção compartilhada das identidades sociais. É também, do ponto de vista jurídico, a extensão ou base geográfica do espaço [...] (Brasil, 2006, p.13).

Nesse conceito, entende-se o território como um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder, em que se focalizam as atividades humanas, suas ações e relações com os sistemas naturais, que formam a peculiaridade de cada espaço, dando a esse uma identidade.

Nesta perspectiva, o território pode ser percebido em suas múltiplas dimensões desde aquela de uma paisagem, com espaço cotidiano vivido que simboliza uma comunidade, até o recorte geográfico mais amplo, e em tese mais abstrato, como o do Estado-Nação. Neste recorte, Haesbaert (2004) apresenta as dimensões da categoria, em que pode ser enfocada a multiterritorialidade resultante da sobreposição de territórios hierarquicamente articulados. Essa argumentação prossegue indicando que em um território são detectadas as relações cotidianas de diferentes grupos sociais, bem como o contexto do qual fazem parte.

Além disso, o pensamento de Koga (2003, p.20) evidencia que “o território é considerado como um dos elementos potenciais para uma nova perspectiva (re)distributiva para orientar as políticas públicas”. A compreensão explicitada por essa autora auxilia na reflexão sobre os pro-

pósitos da pesquisa, pois a relação contida nessa dicotomia território/políticas públicas vai dar ao território, como categoria de análise, uma dimensão relevante no processo de mediação desse estudo.

Observa-se, assim, dentre os diferentes significados da palavra território, que os autores se referem à noção de domínio (apropriação) individual ou coletiva, de acordo com diferentes contextos, escala e dimensões, orientadores das políticas públicas, dentro da perspectiva da abordagem territorial.

1.2 – A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM TERRITORIAL

A perspectiva da abordagem territorial se estabeleceu numa concepção que contempla, simultaneamente, elementos, como espaços, território, sujeitos, políticas, relações e processos (Farinós Dasí, 2005; Brandão, 2007, Haesbaert 2007). Nesse aspecto, Alencar (2010, p.4) discute sobre sua complexidade, afirmando: “ser apropriada como recurso heurístico de amplas possibilidades para se pensar fenômenos identificados por bases de localização e em interação multiescala”. A referência territorial tem sido utilizada como base de apoio para dar conta da complexidade relacional, cuja interação contemporânea se mescla em escalas entre a global, a nacional, a regional e a local. Como enfatizam Bonente e Almeida Filho (2007, p. 52):

O local [...] é uma visão de diferentes atores (incluindo, em algum grau, o Estado), porém nas perspectivas daqueles que estão situados num mesmo espaço. Portanto, nele, cruzam-se interesses e políticas de atores que estão situados em escalas diferentes, traduzindo o que poderia ser chamado de uma abordagem multiescalar (Bonente; Almeida Filho, 2007, p. 52).

Essa abordagem em interação multiescalar caracteriza-se fundamentalmente como multidimensional que, como destacam Lastres e Casiolato (2005, p. 22), contempla a dimensão física do território, que se

refere a características e recursos naturais (clima, solo, relevo, vegetação, recursos hídricos), e resultados dos usos e práticas territoriais dos grupos sociais. Refere-se também à dimensão econômica, definida pela organização dos processos de produção econômica no espaço. Contempla a dimensão sociopolítica, determinada pelo meio em que ocorrem as interações sociais e as relações de dominação e poder, bem como a dimensão simbólica, caracterizada pelas ligações afetivas, culturais e de identidade do indivíduo ou grupo social com o seu espaço. Já a dimensão cognitiva refere-se às condições para geração, uso e difusão do conhecimento.

Nessa abordagem multiescalar e multidimensional, o espaço passou a ter um novo papel como potencial social e político, quando cresce a importância da instância política, em que o Estado aparece como aparelho político global e não apenas como governo, assumindo destaque a noção de território. No início da década de 1980, o espaço e o território ganham posições como elementos estratégicos para garantir o desenvolvimento e a qualidade de vida da população, em um contexto de interconexões e processos, com restrições aos velhos modelos localizacionais obsoletos.⁴

Segundo Zoido Naranjo e Caravaca (2006), a relação entre espaço e território no contexto do desenvolvimento é biunívoca com sua população, posto que o território é tanto um suporte de desenvolvimento, quanto um fator que o condiciona. Os referidos autores espanhóis acrescentam que o território tem sido entendido como um ativo potencial de desenvolvimento e não como mero suporte espacial da população e suas atividades, sendo a intervenção governamental uma construção social.

O significado de território com espaço relacional de que trata esse estudo está organizado por sua população que estabelece suas próprias redes sociais em distintos níveis, gerando processos territoriais que

⁴ Martins (2007), baseando-se em Barquette (2002) e Benko (2002), chama atenção para as mudanças nos fatores de localização das atividades produtivas que, de maneira crescente, deslocam-se dos elementos naturais, chamados estáticos (por exemplo: fonte de matéria-prima ou energia) para elementos construídos, considerados dinâmicos (como mão-de-obra qualificada e infraestrutura de telecomunicações).

também mudam em sua construção histórica. Parte-se do entendimento, como discute de maneira refinada Farinós Dasí (2005), de que o espaço deixa de ser visto em termos absolutos (do espaço em si) e passa a ser compreendido em termos relativos aos objetos e processos que o constituem. O espaço se territorializa passando a ser entendido como uma construção social, derivado da ação humana e das práticas sociais e identitárias. Essa perspectiva do território como uma construção social é abordada por Paul Claval, que considera o território como uma realidade, ao mesmo tempo, social, funcional e simbólica, ao defender que o espaço dos geógrafos

[...] já não é uma extensão natural ou suporte da vida social [...]. É um teatro [...]. A cena que aprendem os geógrafos combina a matéria, o vivo e a sociedade. Para eles, são realidades dadas simultaneamente [...]. O espaço está composto por lugares e território com sentimentos (Claval, 2002, p. 34, op cit., tradução nossa).

Desse modo, não se trata de um espaço neutro, mas configurado por uma série de processos, considerado ao mesmo tempo: espaço percebido que seria, aqui, o espaço das representações sociais; o espaço vivido, representado pelas práticas sociais e as atividades do cotidiano; e o espaço concebido pelos teóricos que estabelecem uma representação do espaço, produto da história e de perspectivas futuras (Farinós Dasí, 2005).

Essa ênfase na visão de futuro direcionada para o território tem sido configurada no modelo territorial contemporâneo, buscando-se na ação coletiva o embasamento das identidades territoriais. Giuseppe Dematteis (2002, p.169-171, tradução nossa) argumenta a esse respeito, afirmando: “[...] não se pode reduzir a identidade local a sua própria história, porque a ação coletiva local se afasta continuamente desta história, para realizar projetos que depois são retraídos pela história, mas que não derivam dela”.

Nessa ideia de construção voluntária, a intencionalidade é também observada por Milton Santos (2008[1996]), ao sinalizar que o espaço é o conjunto indissociável de sistemas de objetos que condicionam as formas

em que se dão as ações, ao mesmo tempo em que os sistemas de ações levam à criação de objetos novos ou à modificação dos preexistentes. Desse modo, para que essa construção social se concretize, é necessária a existência de uma cultura política, cultura territorial e política territorial (Farinós Dasí, 2005). Como se vê, de uma forma ou outra, o território está no centro da vida social.

Assiste-se, assim, conforme Bonente e Almeida Filho (2007, p. 41), a uma “mudança de paradigma do processo de acumulação de capital em nível global”, representado nos discursos e no uso da abordagem territorial, recomendada pelas agências multilaterais, em prol tanto da redefinição de mudanças de padrão tecnológico de produção, quanto das finanças globais. Questiona-se a atuação dessas agências em ditar ações e condutas globais, que deveriam ser seguidas por todos os países do mundo sem considerar a realidade do território.

Ortega (2008), fundamentado em Benko (2002), destaca a relevância do uso da abordagem territorial, remetendo-a ao período de crise capitalista⁵, dos anos de 1970 a 1980, apesar do aprofundamento do processo de globalização. Para muitos, diz ele, a globalização “implicaria uma profunda desterritorialização⁶ global, com a supressão das fronteiras nacionais e a redução do papel intervencionista do Estado”(Ortega, 2008, p. 54). Entretanto, na visão de Haesbaert (2006, p.32), esta desterritorialização seria “[...] um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades (como os territórios-zona

⁵ Na sua tese de doutoramento intitulada “Desenvolvimento em (dês) construção: Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural”, Montenegro Gómez afirma que o “capitalismo é um sistema alicerçado numa dinâmica social e territorial desigual, caracterizado pela rapidez e instabilidade das mudanças, pelas contradições permanentes e por dominações estruturais”. Para o autor, “o desenvolvimento, instrumento privilegiado de reprodução capitalista e estratégia de vanguarda para o aprofundamento do controle social, assume muitas dessas características do capitalismo: dinâmico, instável, dominante, contraditório, baseado no acirramento das desigualdades”. (2006, p. 240).

⁶ Para Ortega, “a desterritorialização é uma das características apontadas como consequência do processo de globalização, na medida em que se alcançaria uma cidadania universal e as fronteiras perderiam sentido” (2008, p. 51).

e os territórios-rede), em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial”. Nesses termos, a abordagem territorial se daria no processo formador da realidade local, pois é a partir dessas relações que se têm as causas das condições materiais e sociais, como destaca Alves Teixeira (2011).

Assim, surge o interesse crescente pela abordagem territorial, que contemple uma maior demanda de participação e de respeito às próprias identidades. Nesse sentido, Farinós Dasí (2005) considera que o território deva ocupar o primeiro plano, quer no sentido de pertencimento, identidade e cultura, quer como de patrimônio, legado ou recurso a partir do qual pode ser gerado valor de natureza duradoura ou sustentável.

Fernandes (2008, p. 278) observa que as análises da abordagem territorial são profundamente marcadas pela dimensão econômica e dimensão social, “numa acepção de território como unidade geográfica determinada, quase sempre como espaço de governança”. Para ele, o território definido pelos “órgãos governamentais e agências multilaterais não consideram as conflitualidades dos diferentes tipos de território, perde-se a multiescalaridade, uma vez que estes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas, desde a local até a internacional”. É nesse entendimento, segundo o referido autor, que o conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses dos atores locais, considerando as relações de poder.

Nesse contexto, surge outro elemento a ser considerado, o conceito de governança, que, de acordo com Guerra (2006, p.17), adquiriu o papel de “conceito-síntese”, no que diz respeito às formas de evolução da ação pública nos sistemas políticos, significando um novo processo de governação ou novos métodos através dos quais a sociedade é governada. Todavia, a generalização desse conceito incorre em certos riscos e é preciso, afirma a autora, concordar que a governança vem acompanhada de popularidade, e, também, de muita imprecisão, inclusive, sua dimensão territorial aplicada à gestão da esfera pública. Esta apela à participação

dos atores e o reconhecimento de que cada projeto de mudança social engendra energias positivas para mudança nos atores envolvidos.

De acordo com o sistema de governança, mediados entre atores, atribuído pelas instituições internacionais, como, por exemplo, o Banco Mundial, o papel do Estado é relativizado por meio da intervenção mínima. Passa-se a recomendar o desenvolvimento local como política de redução das obrigações dos Estados, além de construir políticas para que haja um crescimento endógeno, incorporando nas suas funções de produção variáveis, como capital social, humano e, até mesmo, capital natural, dentro de perspectivas territoriais.

Rambo *et al.* (2010, p. 2), por sua vez, afirma ser “o adjetivo local/regional [...] o exercício do poder dos atores (sociedade civil, Estado e mercado) desta escala sobre o território, bem como a interação destes com os atores de escalas exógenas”. O autor considera que nesse entendimento “multiescalar a participação de atores locais/regionais passa a ser territorializada a partir da governança, um conceito de certa forma inerente à abordagem territorial do desenvolvimento, uma vez que se entende o território enquanto relações de poder”.

O efeito prático desta interlocução entre o território e a ação de políticas públicas tem instrumentalizado o direcionamento das estratégias de planejamento desencadeadas pelos sujeitos locais/regionais, conforme apontam Rambo *et al.* (2002, p.2). Eles destacam que “interações com as demais escalas de poder e gestão, reforçando e constituindo territórios por meio de novos usos políticos e econômicos” irão concretizar o desenvolvimento territorial. A argumentação dos autores prossegue quando dizem que o desenvolvimento territorial “se produz a partir do momento em que os sujeitos, formando uma sociedade/comunidade, reconhecem-se como tal e têm como referência primeira seu território”. Como afirma Raffesttin (1993), são projetadas ações a partir de relações de poder, com o desenvolvimento das potencialidades ambientais, humanas e econômicas da sociedade, comunidade, constituindo-se, assim, como sujeitos mais ativos na intervenção sobre seu território.

1.3 – GOVERNANÇA TERRITORIAL: ENFOQUES E PRINCÍPIOS

A palavra “governança” decorre da tradução direta do Francês *gouvernance*, ou do inglês *governance*. Porém, “estas palavras não têm hoje nessas línguas existência formal, a não ser na discussão científica do novo contexto em que se processam as novas formas de governo com a participação pública” (Guerra, 2006, p. 16). É um termo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, na geografia, na política, na sociologia, na economia e, inclusive, na administração, mas, nem sempre com o mesmo sentido. Os estudiosos indicam que nos anos de 1970 do século passado, o termo governança era operacionalizado pelas firmas para conduzir coordenações eficazes aos contratos e à aplicação de normas, sendo mais tarde, de acordo com Milani e Solinis (2002), resgatado do campo empresarial para os discursos na perspectiva do poder e das organizações. Essa condição exigiria mudanças tanto no campo das instituições e organizações, quanto no comportamento dos cidadãos.

O geógrafo português João Ferrão (2011) auxilia nesse aspecto ao afirmar que a partir da

Modernização do Estado, por via da descentralização administrativa, introduziram-se processos de transformação do papel do Estado, correspondendo ao que se tem vindo a designar abreviadamente por passagem de uma óptica de governo para uma óptica de governança (Ferrão, 2011, p.58).

Ainda segundo Ferrão (2011), essa inflexão reflete em dois aspectos complementares, que são parte intrínseca de uma nova concepção do papel do Estado, em que “as funções diretas de execução perdem peso a favor de uma intervenção reguladora, estratégica e mediadora entre atores com interesses antagônicos e valores distributivos e facilitadores dos processos de desenvolvimento” (p. 58). De acordo com o referido autor, esse novo enfoque traduz “a crescente complexidade das sociedades e das economias, favorecendo a multiplicação de figuras como parcerias públi-

cas, privadas ou as modalidades de contratualização entre Estado e outras entidades”(p. 58). Por outro lado, simultaneamente, foca-se na defesa de uma participação mais intensa e diversificada de atores no fortalecimento dos processos de decisão de iniciativa ou responsabilidade pública. Sobre este último aspecto, vale lembrar que há, portanto, nesta visão, uma crescente sensibilidade a favor de uma maior participação por parte dos cidadãos, da sociedade civil organizada e dos atores econômicos, visando a “práticas democráticas mais participativas e descentralizadas, como também procurando tirar partido da desregulamentação e da privatização dos mercados ocorridos no âmbito de modelos liberalizantes”(p.59).

Cabe ressaltar, ainda, que o autor fundamenta sua análise, lembrando que as entidades distintas, como por exemplo, as Organizações não Governamentais (ONGs), grupos de cidadãos, instituições financeiras associações empresariais ou de desenvolvimento local ganham um poder de intervenção no processo de ordenamento territorial, como resultado de um modelo político-institucional mais descentralizado, participado, contratualizado e sistemático ou, em alguns casos, apenas mais desregulado. Tais instituições seriam o suporte sócio-institucional para os processos de descentralização, inferindo-se no processo de governança. Neste caso, afirma-se uma nova cultura e prática de governança, em claro contraste com a visão centralizada de controle e comando atribuído do Estado central até a década de 1980 do século passado. Portanto, conforme aponta Ferrão,

À descentralização modernizadora unem-se, agora, processos pós-modernos de interação entre o Estado e organizações, representando a visão do mercado e de diferentes segmentos da sociedade civil e cidadãos em geral, capazes de implementar um desenvolvimento democrático e descentralizado (Ferrão, 2011, p. 59).

De alguma forma, o conceito de governança tem sido redefinido ao longo do tempo e estado presente nos importantes debates travados nas relações entre governo e sociedade civil, na escala territorial. Para Guerra (2006), assiste-se a processos de multiplicação e difusão das instâncias

públicas que transformam as regras de gestão autoritária de outrora, buscando, por meio de decisões, escolhas e políticas, reduzir a incerteza dos sistemas, cuja mudança rápida afeta de forma pouco controlável a vida dos cidadãos.

Na sua visão, são diversos os conceitos utilizados na discussão desta problemática da ação conjunta: participação, cooperação, negociação, concertação, entre outros. Afirma Guerra (2006, p.35) que os processos negociais, como instrumentos institucionais, permitem aos atores que estão em conflito, em face de orientações e decisões estratégicas, concertar a ação e os seus interesses, pois “os conflitos e a negociação estão no centro de uma parte significativa das interações sociais”. A mesma autora, baseada em Thuderoz e Giraud-Héraud (2000), considera que a negociação é uma atividade de muitos atores, dotados de afetos e de personalidades, titulares de histórias pessoais e de experiências de vida coletiva, o que levaria a que a análise da governança deveria debruçar sobre pessoas reais e se interessar pelas suas práticas singulares. Ou seja, a negociação como mecanismo de resolução de conflito, tomada de decisão e definição de regras, é uma atividade social tornada legítima e quotidiana que se concretiza em vários níveis, seja nas relações interpessoais, comerciais, sociais, dentre outros.

Por outro lado, a concentração é uma forma simbólica de ação coletiva que busca reunir atores, no realce de objetivos e interesses divergentes, isto é, dentro de um campo de poder inseparável da negociação. Nestes termos, a negociação pode ser vista de duas dimensões. Há quem explique a negociação como transação comercial e como um mecanismo de regulação social, que objetiva produzir regras e acordos, face às representações, desejos e interesses dos sujeitos.

O cenário de interesses e conflitos, presentes na vida cotidiana, que estrutura as relações sociais, leva à mudança de paradigma, que força a passagem de resolução de problemas (*problem solving*) para os processos de interação múltipla (*problem setting*), no processo de construção social dos problemas, num contexto de reconhecida dialética das relações de

poder, inerentes ao funcionamento da sociedade. Essa pressuposição de que todas as relações sociais são permeadas por relações de poder ou de trocas desiguais, permite conceber a ação coletiva como processo centrado em objetivos contraditórios, que procuram se adaptar ao contexto vivido, como também que as políticas públicas não decorrem de processos lineares decisoriais (*decision making*), mas principalmente ao resultado dinâmico dos processos de decisão interativos (Guerra, 2006).

Do ponto de vista de Farinós Dasí (2008), no passado, o conceito de governança era utilizado como sinônimo de governo, agregando-se no âmbito da economia institucional e da regulação. Nesse aspecto, para o Estado-nacional, a prioridade estaria direcionada aos objetivos de simplificar os processos de regulação, de intervenção dos poderes públicos e de facilitar a tomada de decisões dos agentes sociais sobre os econômicos. Entretanto, apesar da noção de governo ter-se originalmente focada na presença do poder do Estado, organizado por meio de uma série de poderes públicos, com relações hierárquicas entre eles e com procedimentos burocráticos, a governança pode ser vista como mecanismo de um novo sistema de relações que incorpora novos valores, visões, prioridades, formas de organizações e de pactuação territorial da sociedade em torno de objetivos comuns.

Romero Gonzalés (2005), fundamentado nos estudos de Gomá e Subirats (2001), já advertia sobre essa nova forma de governança, que se inicia na década de 1990, na escala local. Ela tem como origem a repolitização, a proximidade e as atitudes relacionais, como forma de confrontar os modelos tradicionais de governar e a crise no uso do planejamento centralizado, consequência da hegemonia do *mainstream* econômico⁷.

Atualmente, o conceito de governança tem sido ressignificado, indo além de sua concepção preterida por organismo internacional que rela-

⁷ A compreensão das teorias clássicas de crescimento da economia convencional (*mainstream*), denominadas também teorias ortodoxas dominantes, consideravam que desenvolvimento é o mesmo que crescimento econômico, e que, por sua vez, depende do nível de investimentos produtivos realizados na economia (Romero Gonzalés, 2005).

tiviza o papel do Estado. Os trabalhos de Roque Dallabrida vêm insistindo nesse sentido ao considerarem a governança como “um conjunto de ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, gerir os assuntos públicos a partir de um conjunto de atores sociais, como fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento territorial” (Dallabrida, 2007, p.44).

Dallabrida (2011, p.18) faz alusão à governança territorial como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica a nível territorial, sustentando a ideia de sua prática incidir sobre três tipos de processos inerentes à gestão territorial societária do processo de desenvolvimento do território. É composto por: a) “definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias à gestão”; b) “construção de consensos mínimos”, por meio da “instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva”; c) “construção de uma visão de futuro”. Para este autor:

A necessidade de uma prática qualificada é um requisito indispensável no processo de governança territorial com vista ao desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento, realizada na perspectiva da concertação público-privada, implica uma revalorização da sociedade, assumindo o papel de protagonista, com postura propositiva, sem, no entanto, diminuir o papel das estruturas estatais nas suas diferentes instâncias (Dallabrida, 2011, p. 19).

Essa perspectiva é corroborada por Boaventura de Souza Santos (1998), ao comentar que não se pode mais compreender o Estado contemporâneo a partir das categorias com que se pensava o Estado-nação (moderno), nem o Estado desenvolvimentista (autoritário), nem tão somente o Estado-empresário (neoliberal). Para o referido autor, o Estado é uma organização política muito mais vasta que se tornou um campo de lutas, o qual integra elementos estatais e não estatais, nacionais, globais e locais, incluindo aí os movimentos sociais, o terceiro setor, as redes e organizações, enfim, a sociedade civil.

Para Guerra (2006), a inovação do século atual consiste na interação e na cooperação programadas, com vista a atingir objetivos concertados, por meio da mediação de interesses, intercâmbio de informações e negociações. Entretanto, como destaca a referida autora, o concerto envolve três desafios de ordem bem diversa e cuja valorização pode ser diferenciada, quer entre países, quer no interior dos países, em função do tipo de governo ou jogo de forças. São eles: a) gestão da complexidade; b) necessidade de eficácia; e c) legitimidade das decisões. São influenciados pelo alargamento do campo de atores e das formas de organização envolvidos no processo de implementação das políticas públicas, ampliação do campo das relações e problemáticas da gestão pública e alteração dos papéis dos atores sociais a nível institucional formal e informal.

Ainda, segundo Guerra (2006), a nova problemática da governança emerge de uma dupla vontade: questionar a inépcia das políticas tradicionais e aproximar os mecanismos de gestão da rapidez e da flexibilidade exigível pelos processos de mudança. São formas de apelo a parceiros que ambicionam instalar na administração novas categorias de pensar e de agir, que derivam do reconhecimento da complexidade crescente e da incerteza das dinâmicas econômicas, sociais e territoriais. Essas abordagens advêm do reconhecimento de que o espaço público é construído – e apropriado – por uma miríade de atores com interesses e lógicas de ação diferentes, cujos recursos são indispensáveis à orientação da mudança social.

A partir dessa compreensão, é possível pensar o processo de reterritorialização (reconstrução) do papel e da responsabilidade do Estado/governo e dos diversos atores, baseado, sobretudo, na tomada de decisões, em função da política territorial de desenvolvimento, um dos campos prediletos para sua aplicação. Em seus trabalhos, Farinós Dasí (2005, p.219, tradução nossa) defende o posicionamento de Raffestin (1999), de que “a territorialidade já não se interpreta como o mero resultado do comportamento social sobre o território, mas como o processo de construção de comportamento”. Defende que os conflitos mobilizam atores que lutam para se apropriar da possibilidade de dar sentido ao seu agir, procurando

tornar sujeitos da própria ação e produzindo novos significados face às suas interpretações do mundo, aos seus interesses e aos vários campos da vida social. Portanto, o espaço se constrói e se territorializa de acordo com as visões de mundo, experiências, desejos e interesses de seus agentes, materializados nas práticas de governança.

Gilpin (2002) acrescenta que a governança é resultante das redes de organizações públicas e privadas, a nível internacional, nacional ou regional, que contém em si uma função social, afirmando que, para esse aporte, o governo passa a ser um interveniente no processo de concertação política. Nessa lógica do governo, Bobbio (2005) ressalta que a implementação de políticas públicas advém de posição política dominante. Ou seja, o governo baseia sua atuação numa lógica de autoridade legal, enquanto a governança está baseada em acordos e contratos negociados, com uma pluralidade de atores, de ações e dos significados contidos na vida social (Melucci, 2001).

Por meio desse enfoque, a complexidade do território permite não somente considerar as dinâmicas territoriais, como um dos testes para verificar se aplicam ou não os princípios de boa governança, mas concede também um caráter particular à governança territorial na prática de formas de planejamento e gestão das dinâmicas territoriais inovadoras e compartilhadas. Caracterizam-se pela relação, negociação e formação de consensos, e se respaldam por multiplicidade de atores que compartilham os objetivos, conhecem e assumem qual deve ser seu papel em sua execução, como consideram os geógrafos espanhóis Farinós Dasí (2005; 2008), Romero González (2005), Romero Gonzáles; Farinós Dasí (2005) e Zoido Naranjo e Caravaca (2006).

Pelo exposto, destaca-se que a governança territorial é um termo que vem sendo muito utilizado no novo entendimento da ação pública, particularmente na gestão de políticas territoriais de desenvolvimento. Ela implica uma nova forma de definir a ação do governo e a emergência de um novo modelo operativo no qual se dão processos de negociação de interesses que integram governo e a pluralidade de atores com di-

ferentes naturezas organizativas nos processos de tomada de decisões na escala territorial. Romero González (2005, p. 60, tradução nossa) enfatiza tal acepção ao afirmar que “[...] os processos de recomposição social e homogeneização territorial ajudam a entender os novos estilos e agendas de governo no território”, como também o desenvolvimento e as aspirações dos cidadãos a ter maior participação nos processos de tomada de decisões.

Ademais, Dallabrida (2011, p.17) adverte que as práticas de “governança territorial e desenvolvimento contribuem para firmar a convicção de que governa e decide quem tem poder”. Assim sendo, a governança refere-se ao “ato de atribuir poder à sociedade para governar ou de conquista de poder pela sociedade para governar”. Isso permite considerar que o exercício de poder seria uma interação entre poder de obter submissão por meio de uma decisão referente a objetivos grupais. De acordo com Foucault (2009), um dos elementos constitutivos do poder é que ele é uma ação sobre a ação dos outros, buscando circunscrever e delimitá-la, encontrar seu espaço de atuação.

Como adverte Ham e Hill (1993, p.98-102), reiterados no trabalho de Lukes (1974), o exercício de poder ocorre em três dimensões: os conflitos abertos, os conflitos encobertos e os conflitos latentes. Os conflitos abertos são observáveis entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder se baseia na concepção pluralista, que se refere a “uma concepção liberal que iguala os interesses das pessoas a preferências por elas expressadas”. Eles colocam que “os interesses das pessoas são aquilo que elas afirmam ser e que a natureza destes interesses pode ser inferida por meio da observação da ação e da inação política”. Nesse caso, os interesses configuram-se pelo menos com duas dificuldades. Um deles: “existem ocasiões em que as pessoas parecem agir ou não de um modo contrário a seus interesses”. O outro é: “objeção à concepção liberal de interesses, ou seja, ela admite a possibilidade de existência de um falso consenso”.

De acordo com o autor, a outra face do poder envolve os conflitos encobertos, que atuam para suprir conflitos e impedir sua entrada no

processo político, mediante um processo denominado de não tomada de decisões como “a prática de limitar o alcance real da tomada de decisões a questões seguras por meio da manipulação das instituições e procedimentos políticos e dos valores e mitos predominantes na comunidade” (Bachrach; Baratz, 1963, *apud* Ham; Hill 1993, p.95). Sendo assim, distingue-se a não-tomada de decisões de situações que negam a tomada de decisões, tais como, a decisão de não agir e a decisão de não decidir. Refere-se a “uma decisão que resulta na supressão ou obstrução de uma contestação latente ou manifestação aos valores ou interesses do tomador de decisões” (p.98).

A outra dimensão do poder apresentada por Lukes (1974) envolve o exercício do poder para modelar as preferências das pessoas de modo que não existam conflitos abertos nem encobertos, mas latentes, consequência que “se poderia tornar um conflito aberto caso os atores, sobre os quais é exercido o poder, tomassem consciência dos seus próprios interesses”. Nesse caso, “a diferença entre desejos e preferências desses e daqueles que exercem o poder se tornaria explícita” (Ham; Hill 1993, p. 99).

Complementando este raciocínio, o conceito de governança de Miliani e Solinis (2002) é esclarecedor para a análise aqui proposta. De acordo com as autoras, o termo governança pode ser definido como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Referem-se aos processos de governança como mecanismos que englobam a constituição de uma legitimidade do espaço público; a repartição do poder entre os que governam e os que são governados; os processos de negociação entre os atores sociais; e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar. Pode-se dizer, então, que a governança explicada pelos autores deve ser entendida como a prática pela qual se dá a gestão territorial do desenvolvimento. Tais práticas passam por processos de concertação entre os sujeitos pela minimização e solução de conflitos e assimetrias, além da formação mínima de consensos.

Roger (2007, p. 44) afirma que a “governança pode tanto significar uma sinergia inclusiva que potencializa a ação e os ganhos coletivos,

quanto uma apropriação particularista das energias e recursos coletivos mobilizados e produzidos”. Assim, a governança “[...] pode servir como mecanismo de aprofundamento democrático e de desenvolvimento como expansão das liberdades, mas também pode ser mecanismo de socialização dos custos e privatização dos ganhos do desenvolvimento”.

Como observam Romero Gonzáles e Farinós Dasí (2005), essa nova maneira de analisar o território e as políticas públicas de desenvolvimento inclui novos e decisivos atores políticos na escala regional e local, com maior protagonismo na escala local, no âmbito do planejamento estratégico, da promoção da economia, da coesão social, do desenvolvimento urbano e territorial. Para esses autores, tal cenário é bem evidente na geografia do poder político na Espanha, que combinou profundamente esses elementos com uma automática repercussão na capacidade e legitimidade dos diferentes atores no desenvolvimento de políticas públicas com forte impacto territorial. Convém lembrar, entretanto, que a governança, em múltiplos níveis, presente nos estados europeus reflete a preocupação com a gestão em cenários de multiterritorialidades.

Nesse entendimento, a partir do rompimento com o modo tradicional das formas de governar centradas na organização do território e no predomínio das políticas setoriais, transita-se para visões mais integradas, mais holísticas ou sistêmicas, na medida em que as decisões se tomam de forma mais participativa e as políticas são mais respeitosas com os contextos específicos e com a identidade, a cultura e a memória coletiva dos diferentes lugares. Essa visão mais integrada no processo de gestão das políticas públicas é compartilhada por Romero González, (2005) ao destacar que:

[...] a emergência de novos atores políticos e de novos valores e a maior distribuição do poder de decisão obrigam a governar de uma forma mais horizontal, mais próxima, mais democrática e definitiva. Obrigam também aos diferentes níveis de um estado reestruturado, com vários níveis de decisão e de legitimidade política, a liderar novos projetos e a exercer – ou compartilhar – esta liderança de outra maneira (Romero González, 2005, p.63, tradução nossa).

Vistos por esta ótica, os variados autores consideram que a governança territorial enfrenta desafios, pois em um cenário de contínuas mudanças e instabilidade deve garantir a coesão social/territorial por meio da criação de novas redes, tanto públicas, quanto privadas, intensificando o nível de densidade institucional e favorecendo a capacidade existente de cada território.

Segundo Zoido Naranjo e Caravaca (2006), nesses novos modelos de gestão e decisão dos assuntos públicos, associados à visão compartilhada para o futuro do território, entre todos os níveis e atores, o conceito de sustentabilidade, em termos da necessidade de gestionar racionalmente o aproveitamento dos recursos, implica uma perspectiva participativa dos cidadãos, em torno de um grande objetivo coletivo. Nesses termos, a governança se apresenta como a vertente social do princípio de sustentabilidade, e a participação é considerada a palavra-chave.

A governança territorial é uma pré-condição para a coesão territorial, mediante a participação dos distintos atores (públicos, privados, terceiros setor), que operam as diferentes escalas. Portanto, o desafio principal para uma boa governança territorial é gerar as condições mais favoráveis para poder desenvolver ações territoriais conjuntas que permitam o alcance da sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territorial. As novas formas e método de governo do território devem enfatizar critérios de sustentabilidade ambiental e coesão social, bem como a necessidade de uma visão integrada e transversal das diferentes políticas setoriais que atuam sobre o mesmo território (Farinós Dasí, 2005, 2008).

1.4 – SIGNIFICADOS E CRÍTICAS SOBRE SUSTENTABILIDADE

As palavras, segundo Scott (1995), assim como as ideias e as coisas que elas pretendem significar têm uma história. A palavra *sustentabilidade* nasce na esteira da crítica ao desenvolvimentismo como uma proposição de conciliação e consenso entre a crítica ambiental e a sociedade industrial.

As formulações teóricas sobre as quais o conceito de sustentabilidade foi construído não se encontram acabadas, já que foi amplamente discutido

por meio de consecutivas conferências. Camargo (2012) ressalta que a década de 1960 marca a preocupação ecológica relacionada aos atores do sistema social, assistindo-se o crescimento de movimentos que criticavam o modo de produção. Nesse período, em 1968, ocorreu a Conferência Intergovernamental para o Uso Racional e a Conservação da Biosfera, estruturada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Alguns anos após, em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), para discutir internacionalmente, pela primeira vez, acerca dos riscos da degradação ambiental. A partir daí, as divergências e desentendimentos sobre a questão ambiental e o desequilíbrio socioeconômico perduram desde os prognósticos catastróficos do Clube de Roma e as críticas aos mesmos pelos teóricos que se identificaram com as teorias do crescimento (Brüseke, 2003).

Tais ideias fundem crescimento com desenvolvimento, privatizando todo capital da natureza e considerando a natureza como um recurso de capital que substitui por recursos produzidos pelo homem, na medida em que o progresso encontra alternativas. Certamente atribuindo valor (preço) aos recursos naturais, capital da natureza, é possível determinar o quê e quanto pode ser substituído, e como essa taxa de substituição contável garante a sustentabilidade do crescimento.

Marcondes (2005) aponta para o fato de que, nesta ocasião, o Brasil, denunciado pela sua política de colonização amazônica, singularizou-se com uma posição desenvolvimentista. Isso significou, por um lado, o estabelecimento da questão ambiental na agenda política nacional, e por outro, a título de ilustração, a criação de uma Secretaria do Meio Ambiente em 1973 e, em 1981, a legislação da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme apontam Léonard *et al.* (2010).

Nas décadas seguintes, os princípios de sustentabilidade e os compromissos políticos sobre temas sociais (meio ambiente, entre outros) foram explicitados na Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desen-

volvimento (conhecida por Comissão Brundtland) e na Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Nessa ocasião, como destacam os referidos autores, as ações sofreram a influência das ONGs nacionais e internacionais e de movimentos sociais. Pela primeira vez, a sociedade civil global debatia e se posicionava quanto às questões de elaborar e implementar políticas, programas e projetos destinados ao combate e à prevenção da degradação da Terra, com a participação das comunidades afetadas. O resultado desse debate culminou com a elaboração da Carta da Terra, contendo princípios fundamentais a serem seguidos na relação da humanidade com a natureza, além da proposição da Agenda 21⁸.

Posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu um fórum de discussão no Rio de Janeiro, a Rio+5, para avaliar a implementação da Agenda 21 e, no ano de 2002, ocorreu uma nova reunião, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+10, em Joanesburgo (África do Sul), com o mesmo objetivo.

⁸ Na agenda 21, um programa aprovado em 1992, durante a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro, compareceram delegados de 175 países, com o objetivo de incorporar os princípios do desenvolvimento sustentável em suas políticas públicas, para serem implementados ao longo do século XXI. O documento, referenciado internacionalmente pelos participantes da Rio-92, abriu caminho para a construção de um plano de ação e de planejamento global com o objetivo de formatar um novo paradigma para a economia e a civilização. Ela foi concebida como um plano de ação para ser adotado nos níveis internacional, nacional e local, envolvendo diversos tipos de atores sociais (governos, empresas, organismos internacionais e ONGs) que podem cooperar para a solução dos problemas socioambientais. A agenda 21 é um instrumento de planejamento estratégico para subsidiar ações em quatro dimensões: socioeconômicas, conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento, fortalecimento do papel dos grupos principais e meios de inclusão. Um aspecto central, enfatizado na Agenda 21, é o planejamento de sistema de produção e de consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício. Ela propõe, então, uma reformulação do conceito de progresso, normalmente entendido como a capacidade de produção e de consumo de um país. Com base no documento global, cada país criou a sua própria Agenda 21. No Brasil, foram definidas como ações prioritárias a implantação de programas de inclusão social (com o acesso de toda a população à educação, à saúde e à distribuição de renda), sustentabilidade urbana e rural, preservação dos recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável.

Atualmente, tem-se como parâmetro importante a Rio+20, cujos resultados finais são insuficientes para apontar a humanidade em uma trajetória de sustentabilidade, uma vez que o meio ambiente encontra-se comprometido, tornando-se necessárias ações de maior efetividade. Este cenário, segundo Marcondes (2012), complica-se com a previsão de aumento da população mundial para 9 bilhões de pessoas até 2050, conjugado com o atual modelo de produção e consumo adotado pela maior parte da economia global, que se apoia na aceleração do consumo para a produção de crescimento econômico, com uma enorme pressão sobre os recursos naturais.

Como se pode observar, apesar de tantas conferências e inúmeros debates sobre a questão da insustentabilidade das atividades humanas e dos impactos negativos sobre o meio ambiente, ainda se mantém uma relação não equilibrada entre meio ambiente e desenvolvimento, porque as ações políticas sustentam-se pelas condições de modernidade e não valorização das pessoas e do meio ambiente. Embora o conceito de sustentabilidade venha sendo assumido como uma necessidade planetária, observa-se um desconcerto entre as afirmações teóricas e a maioria das ações existentes a esse respeito.

As principais correntes surgidas defendem a busca de outro estilo de desenvolvimento em resposta à relação entre sociedade e natureza, como expõe Escobar (1995), ao articular no diálogo dos discursos diferentes vertentes de pensamento. A proposição teórica que privilegia o discurso liberal, denominado ecotecnocrático, está vinculada com a tecnocracia mundial, construída nos marcos da teoria do equilíbrio. Esta vertente teórica disseminou-se a partir do Relatório Brundtland, no final dos anos oitenta, e sustentou a necessidade de um crescimento econômico contínuo para equilibrar a relação sociedade-natureza e os limites de crescimento com otimismo tecnológico e mecanismo de mercado.

Um exemplo da aplicabilidade e funcionalidade dessa orientação teórica seria o setor rural, que, no ideário da revolução verde, encampa a expansão do padrão tecnológico dominante, por meio de uma nova ge-

ração de tecnologias supostamente com menos riscos ao meio ambiente. Entretanto, este pressuposto tecnicista, do ponto de vista social e econômico, seguiu no sentido contrário, constituindo-se excludente, ao se reverterem prejuízos para o próprio homem, como também por não enfrentar questões-chave da sustentabilidade, como a preservação da biodiversidade, de culturas e de sustentação da vida (Escobar, 1995).

Por outro lado, considerando que os referenciais clássicos⁹ são por si insuficientes para conter explicações de toda a relação não equilibrada entre sociedade e natureza, conjugado com o agravamento de crises atuais entre dimensões social, econômica e ambiental, surgiram outras correntes de pensamento ditas alternativas, para resolução das lacunas e busca da sustentabilidade inserida sob a perspectiva ecossocial (Escobar, 1995).

Nesta visão, surge o conceito de ecodesenvolvimento, considerando a ideia de um novo critério de racionalidade que, segundo Sachs (2000), introduz o pluralismo tecnológico respeitando as condições do sistema local, as necessidades e as decisões dos atores envolvidos. Outra vertente teórica construída diz respeito ao discurso ecossocialista que parte da crítica ao pensamento liberal, reivindicando mudanças estruturais na sociedade e um novo pacto de solidariedade, objetivando um novo projeto histórico e novos rumos nas estratégias de desenvolvimento (Escobar, 1995).

Apesar dos diferentes discursos, Guerra (2010) entende que, na prática, a proposta da sustentabilidade não tem tido espaço suficiente para se converter em ações materiais coerentes com o mesmo discurso. Segundo ela, a base do desenvolvimento capitalista possui caráter essencialmente econômico fundamentado na modernização do lucro. Como adverte o autor:

⁹ A título de exemplo, apontam-se as origens do pensamento econômico, em que Adam Smith e David Ricardo consideravam que o objetivo maior da economia política era investigar os determinantes do crescimento econômico das nações (Smith) e da distribuição de renda entre as classes sociais, regiões e gerações (David Ricardo). Portanto, o pensamento de dois precursores da economia política clássica sugere que o mais importante que o governo pode fazer no plano econômico é promover o crescimento com distribuição socialmente aceitável de seus frutos.

Capitalistas e seus críticos se envolveram em planos e projetos em que o futuro deveria ser alcançado com o suprimento das carências fundamentais à existência humana: alimentação, educação (conhecimento), saúde (bem estar), transporte (estrada e veículos) moradia, energia (Guerra, 2010, p. 28).

Segundo Acserald (2002), o processo de mundialização tem induzido as desigualdades entre as nações e dentro das mesmas, com conflitos e desequilíbrios no poder político, econômico e socioambiental. Considera-se que se privilegia, de acordo com o padrão tecnológico e de consumo, a eficiência econômica às custas da deterioração das condições ambientais e humanas.

Essa situação de conflito ou de confronto entre as esferas econômica, social e ambiental não é recente. Como ressalta Leff (2006, p.225), no “período do Iluminismo, a racionalidade científica pautava-se em um projeto ideológico que colocava o homem independente das leis-limite da natureza”. Nesse sentido, o modelo mecanicista deu sustentação a uma racionalidade econômica modelada pela razão cartesiana e pela física newtoniana, que ignorava as condições ecológicas limitativas e potencializadoras da produção.

Todavia, com o transcorrer do tempo, por volta da década de 1960, surgiram movimentos sociais e debates epistemológicos no campo da ciência, cujo objetivo era lançar bases para se tentar superar algumas dicotomias vigentes no pensamento científico, tais como: objetividade *versus* subjetividade; indivíduo *versus* sociedade; agente *versus* estrutura e natureza *versus* cultura. Surgiram, então, críticas aos custos crescentes da reprodução do sistema produtivo, bem como às contradições da produção capitalista, no sentido de se denunciar a alienação mais radical do que a simples expropriação da mais-valia, ou seja, a alienação entre a sociedade industrial e a natureza, o sujeito e o mundo (Zhoury *et al.*, 2005, p.13).

Efetivamente, no contexto de debates entre ambientalistas e industrialistas, mesmo os paladinos do desenvolvimento não deixaram de perceber os impasses relativos à degradação e à limitação de recursos para a

produção industrial. Segundo Leff (2006, p. 223), “a crise ambiental foi o grande desmancha-prazeres na comemoração do triunfo do desenvolvimento, expressando uma das falhas mais profundas do modelo civilizatório da modernidade”.

No Brasil, a introdução da sustentabilidade num contexto de mutação econômica e política, marcado pelo fim do Estado autoritário e pela edificação do Estado democrático, serviu de suporte para as estratégias de legitimação institucional dos atores da agricultura familiar. Sobre essa perspectiva de análise, os autores questionam o desenho das políticas públicas por sua concepção de *cima para baixo* e de *fora para dentro*, sem considerar o conhecimento e participação dos atores sociais envolvidos diretamente com a realidade local (Léonard *et al.* 2010).

Como destacam Zhoury *et al.* (2005, p. 17), a adequação dos processos produtivos para o alcance da sustentabilidade não tem sido feita de maneira adequada, dada a ênfase em apenas uma possível “revolução da eficiência”. Aposta-se na modernização e motivação política, atribuindo ao mercado a responsabilidade de solução dos problemas ambientais. Os autores reconhecem a necessidade da “revolução da suficiência”, quando a modernização é acompanhada da intervenção do Estado racional e das correções advindas da sociedade civil, por meio de novos princípios de valorização da natureza, organização da sociedade, além de novas estratégias de reapropriação dos processos produtivos.

Recorrendo à análise de sustentabilidade de Jara, citado por Santos e Loreto (2012), é possível afirmar que a racionalidade produtiva, ancorada na sustentabilidade ambiental, aponta para uma perspectiva mais ampla e integradora. Esta não deve associar o desenvolvimento territorial local com valores produtivistas ou essencialmente econômicos, mas como espaço potencial para a sustentabilidade que atenda aos critérios de democracia política, equidade social, eficiência econômica, conservação ambiental, respeito à diversidade cultural, enfim, valorização do ser humano e suas experiências vivenciadas suas demandas ou necessidades concretas.

Segundo as referidas autoras, considerados tais aspectos que envolvem, concomitantemente, economia, política e ecologia, reacendeu-se o debate sobre o tema e, dessa vez, numa perspectiva multidimensional da sustentabilidade. Conforme ressalta Cunha (2012), deve integrar ou inter-relacionar o homem com os recursos naturais, com a dimensão tecnológica, sociopolítica e cultural, por meio de políticas públicas que promovam a racionalidade ambiental.

A preocupação no Brasil com o desenvolvimento sustentável, derivado da situação de pobreza e exclusão social das populações rurais, tem provocado mudanças no desenho institucional das políticas públicas destinadas à agricultura familiar. Isso significou a incorporação da noção de Território Rural, bem como a emergência de experiências participativas de planejamento, organização e controle social.

Conforme discutem Santos e Loreto (2012), entende-se que, para promover a sustentação e a integridade dos ecossistemas, seria necessário considerar uma dimensão territorial. Nessa abordagem, o desenvolvimento é visto como um processo participativo, no qual o território é um espaço de liberdade, produto de interação homem-natureza, foco de políticas públicas que buscam favorecer a proximidade social e a solidariedade, envolvendo diversos tipos de atores sociais (governo, empresas, cidadãos e trabalhadores e organizações não governamentais). Tais atores podem cooperar nos processos de decisões locais para a solução dos problemas socioambientais por meio de uma perspectiva multidimensional.

Essa proposta multidimensional da sustentabilidade é sustentada por Ignacy Sachs (2000, p.86-87) em suas análises que combinam ecologia, economia, democracia, justiça social e inclusão social, introduzindo os seguintes conceitos:

- sustentabilidade ecológica: caracterizada pelo princípio da solidariedade com o planeta e seus recursos e a biosfera do entorno, na qual a base física do processo de crescimento depende da manutenção do estoque de recursos naturais incorporados nas atividades produtivas;

- sustentabilidade ambiental: que envolve “respeito e realce da capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais”;
- sustentabilidade territorial: que busca a eliminação dos investimentos públicos nas áreas urbanas em detrimento do rural e melhoria do ambiente urbano, com preocupação na “superação das disparidades inter-regionais e a busca de estratégias para o desenvolvimento ambiental seguro nas áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento)”;
- sustentabilidade econômica: apoia-se na avaliação da sustentabilidade social concebida no contexto da vida material, caracterizando-se pela regularidade de fluxos do investimento público e privado, com reflexo sobre a gestão eficiente dos recursos;
- sustentabilidade política (nacional): entendida como o processo de construção da cidadania para garantir a incorporação dos indivíduos no processo de desenvolvimento. Relaciona-se com a “democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos” e no “desenvolvimento da capacidade do Estado de implementar o projeto nacional em parceria com todos os empreendedores” ;
- sustentabilidade política (internacional): baseia-se no princípio da igualdade (regras e compartilhamento da responsabilidade do favorecimento ao parceiro mais fraco). Trata-se da “eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, garantia da paz e promoção da cooperação internacional”.
- sustentabilidade social: associada com os princípios de justa distribuição de renda e bens, direitos iguais no acesso aos recursos e serviços sociais, implicando, em última instância, melhoria da qualidade de vida da população;
- sustentabilidade cultural: está relacionada ao local (regional, nacional), a partir do equilíbrio entre tradição e inovação. Em suas reflexões, percebe-se claramente que “não se pode alcançar uma sustentabilidade se não houver uma diminuição das desigualda-

des sociais e a incorporação da cidadania”, além da participação na democracia, respeito às diferenças culturais e introdução de valores éticos relacionados à vida e ao cuidado permanente do meio ambiente.

Leff (2006) também alerta para essa perspectiva multidimensional de atuação transformadora, ao ressaltar que o alcance da sustentabilidade implica:

necessidade de interiorizar um saber ambiental emergente no corpo das ciências naturais e sociais para construir um conhecimento capaz de integrar a multicausalidade e as relações de interdependência dos processos da ordem natural e social que determinam, condicionam e afetam as mudanças socioambientais, assim como para construir uma racionalidade produtiva fundada nos princípios do desenvolvimento sustentável (Leff, 2006, p. 225).

Considera-se que a racionalidade produtiva ancorada na sustentabilidade, definida como racionalidade ambiental, é decorrente de um processo de produção de conhecimentos e de transformações sociais. Ou seja, é uma categoria que aborda as relações em um contexto amplo, seja entre instituições, organizações, práticas e movimentos sociais, que atravessam o campo conflitivo do ambiental e norteiam as formas de percepção, acesso, uso e gozo dos recursos naturais, assim como a qualidade de vida e os estilos de desenvolvimento das populações, para transitar na direção da sustentabilidade (Leff, 2006).

Diante disso, conforme destaca o referido autor, defende-se que a questão ambiental é uma problemática basicamente social. Os processos de destruição do meio ambiente e degradação socioambiental, como a perda da fertilidade dos solos, assoreamento, contaminação e redução dos recursos hídricos, marginalização social, desnutrição, pobreza e miséria são resultados de práticas equivocadas e inadequadas de exploração dos recursos naturais, advindas de um modelo depredador de crescimento e

de padrões tecnológicos guiados pela racionalidade da maximização dos benefícios econômicos de curto prazo.

Nesse cenário, conforme Ribaski e Rodomski (2009), pode-se dizer que a agricultura tecnificada e a crescente urbanização do meio rural vêm transformando o meio ambiente e introduzindo externalidades que alteram o equilíbrio ambiental em função do acentuado processo de erosão hídrica e eólica. Consequentemente, há degradação do solo, contaminação e assoreamento dos aquíferos, redução da flora e fauna, alterações de microclimas e de ciclos biogeoquímicos (ciclo do carbono, da água, do nitrogênio), além de implicarem na supressão de áreas produtoras de alimento.

Essa não adequação da ocupação e a constante interferência humana nos ecossistemas rurais têm exigido a adoção do princípio da conservação, inclusive no sentido de que as áreas naturais protegidas não fiquem apenas no círculo científico, mas que se transformem em preocupação social, política e ambiental (Codevasf/Sytec, 1999). Ou seja, em face à exaustão das terras, descapitalização dos agricultores e graves agressões à natureza, passaram a ser incentivados os programas e ações que visam ao alcance da sustentabilidade. Desde então, os estudos têm mostrado a importância do planejamento ambiental das pequenas propriedades agrícolas, que leve em consideração a capacidade de suporte dos recursos naturais (Tedesco, 1999).

Isso implica que o desenvolvimento, para ser sustentável, deve integrar ou inter-relacionar o homem (indivíduos e famílias) com os recursos naturais, além de apresentar dimensão tecnológica, sociopolítica e cultural, de forma que suas necessidades básicas sejam satisfeitas e que seja promovida sua autonomia (*self-reliance*).

De acordo com Redclift (1992), essa concepção essencialmente de *baixo para cima* (*bottom-up*) ou de *dentro para fora* (*from within to outside*) pressupõe uma gestão mais racional dos ecossistemas locais, de forma que a sua estruturação se faça com a participação da população local, considerando o conhecimento cultural, o respeito mútuo e o fortalecimento dos laços de solidariedade.

Enfim, não há como negar que, na relação população *versus* meio ambiente, a questão da escolha de modelos de desenvolvimento e de tipos de tecnologia torna-se fundamental para assegurar tanto a eficiência dos sistemas produtivos, quanto a equidade social e a proteção ambiental. Assim, pode-se pressupor que o desenvolvimento territorial sustentável tenha como premissa fundamental o reconhecimento da insustentabilidade do padrão de desenvolvimento das sociedades contemporâneas, em função da priorização das questões econômicas e não integração dos elementos ambientais, com reflexos na gestão social¹⁰ das políticas de desenvolvimento territorial.

Como comenta Ribeiro (2000), a não integração dos elementos do meio ambiente deve-se ao desequilíbrio ecológico interior dos homens que, em última instância, é responsável pelos distúrbios ecológicos externos. Para tanto, considera-se necessário ecologizar a família e a sociedade, para que adotem formas de pensar, de comunicar, de agir e de produzir menos agressivas ao meio ambiente ou mais harmonizada com os processos naturais.

Nessa perspectiva, várias pesquisas compartilham a ideia de que a sustentabilidade das ações é mais provável de ser alcançada se o desenvolvimento for mais endógeno (associado à descentralização, atitude mental coletiva e participação democrática). Isso porque, em um espaço de menor escala, torna-se mais fácil programar mudanças pela própria mobilização dos atores e de suas sinergias sociais, como também, pelo fato de se ter um maior conhecimento do ambiente físico, da matriz cultural, dos recursos/demandas da sociedade e de suas oportunidades e potencialidades.

Entretanto, como comentam Faria e Carneiro (2001), para que esta gestão descentralizada possa alcançar a sustentabilidade, deve existir um balanço entre o desejo da sociedade e a capacidade do sistema local. Con-

¹⁰ A gestão social envolve processos interativos ou sócio-políticos entre atores sociais, por meio de três componentes estratégicos: planejamento, organização e controle social (Oliveira *et al.*, 2011).

sideram-se, desse modo, três aspectos: a) uso sustentável dos recursos, para que os processos naturais de reposição ocorram e, assim, o sistema possa renovar-se sempre; b) o crescimento sustentável, em que a questão básica deve estar centrada na própria limitação dos recursos; c) a noção de desenvolvimento sustentável, que implica a sustentação de elementos do ambiente, de forma apropriada, centrada em três princípios: aceitação, eficiência e harmonia.

Esse equilíbrio entre os objetivos e metas da sociedade e a capacidade de sustentação dos ecossistemas exige estratégias que, nas discussões sobre desenvolvimento, devem agregar à dimensão econômica os aspectos sociais, tecnológicos, culturais e ambientais. A finalidade é formular políticas que possam ser consideradas questões dentro de uma ótica de justiça social, conservação do meio ambiente e manutenção da qualidade de vida da população rural, especialmente dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais.

Nesse sentido, como destacam Santos e Loreto (2012), o conceito de sustentabilidade vem sendo crescentemente enfatizado em seus aspectos multidimensionais, considerando aspectos de política-institucional (demanda participativa, ampliação da esfera pública), questões socioeconômicas (equidade, inclusão social, novos padrões de produção-circulação-consumo), ambientais (preservação e recuperação da biodiversidade) e culturais (sóciodiversidade).

Segundo as supracitadas autoras, essa realidade tem feito com que a agricultura familiar passe por um rápido processo de mutação social e econômica. Cada dia, aumenta-se a pluriatividade dos produtores familiares, cresce a diversificação das fontes de renda, surgem novas combinações de atividades produtivas e de estratégias familiares de sobrevivência, assim como outros mecanismos de socialização e democratização são requeridos. É nesse ambiente que são identificadas as condições estruturais que favorecem perspectivas, como a do desenvolvimento territorial, tendo como objetivo a promoção do bem-estar e da qualidade de vida da sociedade. Para tanto, Leff (2006) aponta um conjunto de processos so-

ciais necessários para a incorporação das condições ecológicas e bases de sustentabilidade aos processos econômicos, sendo eles:

a incorporação dos valores do ambiente na ética individual, nos direitos humanos e nas normas jurídicas que orientam e sancionam o comportamento dos atores econômicos e sociais; a socialização do acesso e a apropriação da natureza; a democratização dos processos produtivos e do poder político; as reformas do Estado que lhe permitam mediar a resolução de conflitos de interesses em torno da propriedade e aproveitamento dos recursos e que favoreçam a gestão participativa e descentralizada dos recursos naturais; as transformações institucionais que permitam uma administração transversal do desenvolvimento; a integração interdisciplinar do conhecimento e da formação profissional e a abertura de um diálogo entre ciências e saberes não científicos. (Leff, 2006, p.241).

Esse conjunto de fatores necessários ao alcance da sustentabilidade mostra que sua construção enfrenta desafios diante da heterogeneidade cultural sociedade que, por sua vez, se contrapõe à forma homogeneizante de intervenção na natureza. Nesse contexto, Boff (2012) critica a concepção idealizada da sustentabilidade, no sentido de que nasce um conceito de sustentabilidade dentro do constrangimento imposto pela predominância do modo de produção industrialista, consumista, individualista, predador e poluidor, e que desconsidera as externalidades, em termos de degradação da natureza e geração das desigualdades sociais.

Para reverter esses problemas, Santos e Loreto (2012) consideram que as propostas de sustentabilidade devem ser plurais, sob uma visão que articule as dimensões da equidade, da igualdade, da distribuição, bem como a universalidade do direito de viver na singularidade. Para tanto, recomendam a promoção de estratégias de manejo sustentável, por meio do sábio uso dos recursos naturais e em busca das necessidades das pessoas. Isso significa a provisão da produção sustentada de produtos e serviços para a família e comunidade e, em igual medida, a proteção da biodiversidade, por meio de três campos de atuação: conservação dos ecossistemas,

controle da poluição e educação ambiental, os quais deveriam constituir bases para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento territorial.

Para essas mesmas autoras, a sustentabilidade objetiva uma mudança dos padrões insustentáveis de produção e de consumo da população, considerando os compromissos e responsabilidades com o meio ambiente e futuro, por meio da participação popular. No entanto, para que haja a internalização desses compromissos pelos indivíduos/famílias, é preciso realizar um trabalho de sensibilização, considerando os valores, os problemas, as necessidades e as aspirações da população local, por meio do esclarecimento, informação técnica, formação de valor, ecologização da cultura e, conseqüentemente, das políticas públicas.

Essa perspectiva ampla e integradora pressupõe que o alcance da sustentabilidade não pode estar pautado somente por critérios econômicos ou produtivistas, mas deve incorporar espaços para conservação ambiental, equidade social e respeito à diversidade cultural. Isso significa, em última instância, como destaca Cunha (2012), uma adequada ponderação ou *trade-off* entre eficiência e equidade intra e intergeracional, por meio da reestruturação do consumo e da produção, com ciência, prudência, tecnologia e qualidade ambiental.

Segundo Freitas (2012), essa interação entre as dimensões da sustentabilidade vincula-se ao fato de que o bem estar é multidimensional e envolve a opção deliberada pelo reequilíbrio dinâmico a favor da vida. Além disso, a sustentabilidade, entendida em sua condição multifacetada, suscita uma transformação do estilo de vida das pessoas e da afirmação da partilha de responsabilidade.

Essa visão é defendida por Engberg (1992), que considera a importância da existência de uma constante interação dos indivíduos, uns com os outros, e com todas as coisas vivas e não vivas em seu meio ambiente, por meio de três sistemas ambientais: o sistema natural, o sistema tecnológico e o sistema sócio institucional. A mesma autora comenta também que o adequado seria buscar maneiras de inserir atividades produtivas, dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável, seguindo uma

abordagem ecossistêmica, em que há possibilidade de análise e interpretação das interações recíprocas dos indivíduos e das famílias com seu ambiente mais próximo (microambiente) e com o meio que os circundam (macroambiente).

Nesse sentido, Santos e Loreto (2012) ressaltam que, no quadro das políticas públicas, a sociedade moderna deveria vincular um modelo de desenvolvimento centrado no ser humano, por meio de uma perspectiva multidimensional da sustentabilidade e dentro do enfoque territorial, tendo em vista que a visão produtivista não contempla o equilíbrio entre as dimensões de natureza social, econômica e ambiental. Para tanto, deveriam ser considerados os processos de ecologização e de mudanças de atitudes, no sentido de construir uma arena de convergência de interesses, mediante processos de cooperação, parceria e participação consciente de todos os atores, conforme suas representações sociais.

1.5 – REPRESENTAÇÃO SOCIAL: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICA

Nos últimos anos, o conceito de representação social tem sido utilizado em trabalhos de diferentes áreas do conhecimento. Segundo Arruda (2002), embora tenha se originado da sociologia de Durkheim, é na psicologia social que a representação social ganha uma teorização, desenvolvida por Serge Moscovici e aprofundada por Denise Jodelet. Esse referencial teórico passa a servir de ferramenta para outros campos, como a saúde, a educação, o meio ambiente e a geografia, apresentando propostas teóricas diversificadas.

Para Araújo e Reis Junior (2012), as representações sociais no espaço geográfico são derivadas do próprio processo relacional entre o sujeito individual ou coletivo e o meio ambiente onde vive. A leitura sobre os elementos da paisagem, conjugada com os discursos de interpretação, significação e valoração do ser humano, com respeito ao espaço geográfico físico e relacional, cria um moisésco sêmico e imagético, que estrutura as manifestações representacionais, tanto materiais, quanto simbólicas,

configurando pensamentos, condutas e estilos de vida. Como destaca Guidis (2006, p 21), “as sociedades, ao longo do tempo, construíram suas próprias representações, atribuindo a essas uma identidade e modelos de conduta aceitáveis”.

Farr (1995) comenta a esse respeito ao apresentar que, na pré-história da teoria das representações, distinguida em dois níveis de fenômenos - o individual e o coletivo - em razão da crença de que as leis que explicavam os fenômenos coletivos eram diferentes das que explicavam os fenômenos individuais. Os teóricos dessa fase, segundo Minayo (1995), estavam preocupados com o caráter coletivo das representações. Nos axiomas durkheimianos, segundo a autora, os indivíduos sofriam pressão das representações coletivas dominantes na sociedade, que refletem ou exprimem os sentimentos individuais.

Do ponto de vista sociológico, Durkheim (1995 [1912]) foi o primeiro teórico a estruturar as representações coletivas, diferenciadas das individuais. Ele as compreendeu como categoria do pensamento, por meio das quais, socialmente, organiza e expressa a realidade. Para ele, o conceito de representação coletiva refere-se a produtos de uma imensa cooperação, que se estende não apenas no espaço, mas também no tempo.

Posteriormente, na acepção de Moscovici (2001), as representações sociais, apesar de conservarem a marca da realidade social de onde nascem, também possuem vida independente, reproduzem-se e se misturam, tendo como causas outras representações e não apenas a estrutura social. Assim, a partir dos estudos do conceito de representação coletiva de Durkheim, Serge Moscovici (2004) elaborou um corpo de conhecimento próprio que serviu de base para vários estudos publicados em 1961, na obra *Psychanalyse: Son image et son public*. Nessa obra, Moscovici valorizou a participação do sujeito na reelaboração de significados para os fenômenos do cotidiano, considerando a diversidade e a pluralidade de experiências pessoais e a realidade social. Para ele, a visão tradicional não percebia nem teorizava corretamente a dialética entre o sujeito in-

dividual e a sociedade, por conceber uma gama ampla e heterogênea de conhecimentos, como era característica das representações coletivas.

Moscovici organizou os pressupostos básicos de sua teoria ao redor da complexidade do mundo social, pois lhe interessavam os seres humanos no contexto mais amplo das relações sociais. Para Moscovici, as representações sociais constituem um conjunto dinâmico, cujo *status* é o de produção do conhecimento e relações com o meio ambiente de uma ação que modifica tanto um, quanto outro. Nesse universo, os indivíduos não se limitam a processos de informações, mas são ativos na produção e transformação de suas próprias representações (Moscovici, 2004).

Moscovici (2004) explica que a teoria das representações sociais operacionaliza o pensamento social em sua dinâmica e sua diversidade. Para o autor, as representações apresentam funções que são partilhadas pelas pessoas, influenciando-as:

Elas convencionalizam os objetos, pessoas ou acontecimentos que encontram. Elas lhe dão uma forma definitiva, as localizam em uma determinada categoria e gradualmente as põem como um modelo de determinado tipo, destino e partilhado por um grupo ou pessoas. Todos os novos elementos se juntam a esse modelo e se sintetizam nele [...]. As representações são prescritivas, isto é, elas se impõem sobre nós com uma força irresistível. Essa força é uma combinação de uma estrutura que está presente antes mesmo que nós comecemos a pensar [...] (Moscovici, 2004, p.34).

Moscovici define as representações sociais como sendo consensual e científica, cada uma gerando seu próprio universo. Esse conjunto de afirmações e explicações originadas do discurso do cotidiano e das comunicações interindividuais representa para Arruda (2002, p. 130) o seguinte:

- o entendimento do universo consensual é “[...] aquele que se constitui principalmente na conversação informal, na vida cotidiana”. As representações sociais “constroem-se mais frequentemente na esfera consensual, embora as duas esferas não sejam totalmente estanques. As sociedades são representadas por gru-

pos de iguais, todos podem falar com a mesma competência. A representação social é o senso comum, acessível a todos”; e

- “A compreensão do universo reificado (científico) se cristaliza no espaço científico, com seus cânones de linguagem e sua hierarquia interna”. A sociedade é de especialistas onde há divisão de áreas de competência. “A ciência retrata a realidade independente de nossa consciência, estilo e estrutura fria e abstrata”.

A natureza científica das representações sociais atua por meio de quatro funções que as sustentam, como discute Abric (2000, p.28), mostrando que as mesmas têm um papel fundamental na dinâmica das relações e nas práticas sociais, da seguinte maneira:

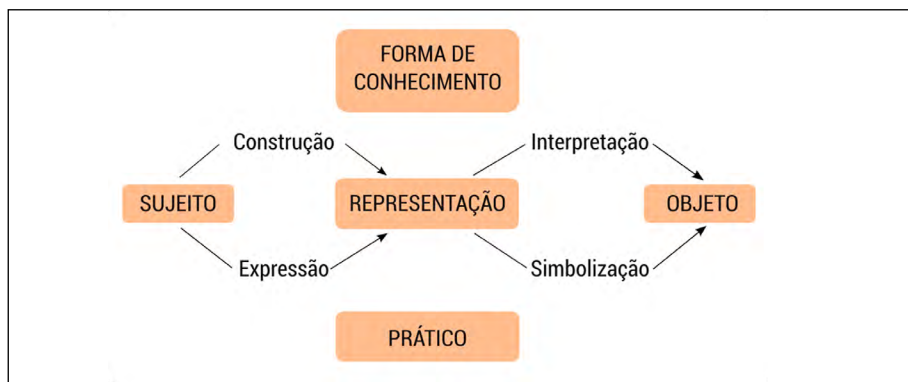
- função de saber: permitem as representações sociais compreenderem e explicarem a realidade. “Elas permitem que os atores sociais adquiram os saberes práticos do senso comum em um quadro compreensível e coerente com o funcionamento cognitivo e os valores aos quais eles aderem”;
- função identitária: as representações sociais definem a identidade e permitem a proteção da especificidade de grupos. “Elas têm a função de situar os indivíduos e os grupos no campo social, permitindo a elaboração de uma identidade social e pessoal gratificante, compatível com o sistema de normas e de valores socialmente e historicamente determinados”;
- função de orientação: as representações sociais guiam os comportamentos e as práticas. “A representação é prescritiva de comportamentos ou de práticas obrigatórias. Ela define o que é lícito, tolerável ou inaceitável em um dado contexto social”; e
- função justificadora: “as representações permitem, a *posteriori*, a justificativa das tomadas de posição e dos comportamentos”. Elas têm por função preservar e justificar a diferenciação social e “podem estereotipar as relações entre os grupos, contribuir para a discriminação ou para a manutenção da distância social entre elas”.

De acordo com Guareschi (1996), são encontradas várias discussões e análises sobre as representações sociais, dada a sua importância sobre a produção do saber social que depende do mundo vivido, sua estruturação, dinâmica e possibilidades de mudança. O objetivo das várias proposições é tentar sintetizar, descrever e, algumas vezes, compreender as representações sociais, considerando que as mesmas apresentam elementos que reúnem aspectos culturais, cognitivos e valorativos, isto é, ideológicos, que:

Estão presentes nos meios e nas mentes, [...] constituiu-se numa realidade presente nos objetos e nos sujeitos; é um conceito relacional e por isso mesmo social. É um conceito dinâmico e explicativo, tanto de realidade social, como física e cultural, possui uma dimensão histórica e transformadora (Guareschi, 1996, p. 18).

Com tal viés, “caberia, sobretudo à Geografia das Representações, entender os processos que submetem o comportamento humano, tendo como premissa que esse é adquirido por meio da experiência existindo uma relação [...] entre essas representações e as ações humanas” (Kosel, 2002, p. 215). Assim, com o “conhecimento das representações [...], é possível captar toda riqueza de valores que dão sentido aos lugares de vida dos homens e mulheres” (Almeida, 2003, p.71).

De acordo com as representações sociais, uma nova maneira de ver a realidade passa a ser aceita, aquela como a realidade foi pensada, e não apenas o que aconteceu. O sujeito ou ator social, por meio dos seus conhecimentos (concebido) e das atividades cotidianas e interações práticas (o vivido), procura construir ou expressar o que há em sua imagem sobre o objeto (o percebido), representando-o, seja por meio da interpretação, ou da simbolização (Figura 1.1).

Figura 1.1. Componentes da representação social.

Fonte: Spink (1999).

Organização: a autora.

A interpretação e simbolização sobre determinado objeto depende das condições sociais, isto é, do contexto em que as pessoas estão inseridas, pois sem a caracterização do contexto social não há como compreender as construções que dele emanam e que nesse processo o transformam (Pereira, 2002).

Segundo Spink (1999), o contexto social considerado deve ser formado pelos fatores situacionais e históricos. Na perspectiva temporal, é importante considerar três tempos: o tempo curto da interação, que tem como ponto fundamental a funcionalidade das representações; o tempo vivido, que se delineia pelo processo de socialização; além do tempo considerado longo, no qual prevalecem as memórias dos sujeitos. O referido autor define as representações sociais como sendo formas de conhecimento prático. Elas podem até mesmo se inserirem entre as correntes que estudam o conhecimento do senso comum, abordando-o como saber formalizado, ou seja, como uma versão contemporânea que focaliza o saber que já transpôs o limiar epistemológico, sendo construído por conjuntos de enunciados que definem normas de verificação e coerência.

Denise Jodelet (2002) deixa claro que toda representação se origina de um sujeito e diz respeito a um objeto, existindo, assim, três ordens de

fatores em uma representação: a cultura, no sentido amplo e restrito, a comunicação e a linguagem, além das inserções econômicas, institucionais, educacionais e ideológicas. Nesse sentido, de acordo com Jodelet (2002, p. 22), as representações sociais “são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”, como é o caso do território.

Nesse processo de construção social, as representações sociais configuram-se como resultado da formação de uma imagem do objeto e se constituem num trabalho mental do sujeito ou ator social. Compreende-se como um ato do pensamento que traz para perto o que estava longe, expresso pelos indivíduos ou grupos sociais. Elas podem se manifestar por meio de palavras, de silêncios, de sentimentos e de suas ações; mas seja ela qual for, contribui para a formação de condutas, orientando relações e comunicações. Nessa construção, Silva e Sales (2000) admitem que a representação social permite ao sujeito tomar consciência de seus pensamentos, de suas ideias, da visão de suas atitudes, levando a acumularem conflitos e de encontrar uma maneira de tornar familiar aquilo que lhe é desconhecido.

Moscovici (2007) afirma, contudo, que as representações sociais se referem a uma modalidade de conhecimento compartilhado que apresenta como função a elaboração de comportamentos e a comunicação entre indivíduos, ou seja, são estruturas cognitivas, emocionais e afetivas, que se articulam em consonância com as intersubjetividades e a realidade social. Elas circulam, cruzam-se e se cristalizam incessantemente por meio de um objeto, um gesto, um encontro, uma fala, isto é, entre as comunicações trocadas, os objetos produzidos ou consumidos, enfim, na maioria das relações sociais estabelecidas em nosso universo cotidiano.

Como destaca Arruda (2002), Moscovici procurou reabilitar o saber popular e as experiências do cotidiano, considerando que a realidade é socialmente construída e que o saber é uma construção do sujeito, em função de sua inserção social na sociedade. Nesse sentido, as represen-

tações sociais não podem ser reduzidas apenas ao seu conteúdo cognitivo. Elas devem ser entendidas a partir do contexto que as engendra e de acordo com sua funcionalidade nas interações sociais do cotidiano, das práticas sociais, enfim, do espaço da vida real, considerando, como pontua Saquet (2010, p.73), que “uma formação social também é territorial”. Isso quer dizer, de acordo com Junqueira (2003), que o campo de estudos da representação social enfatiza o sujeito ou ator social que, por meio dos seus conhecimentos e das interações práticas com o mundo cotidiano, procura construir ou expressar o que tem em sua imagem sobre o objeto, representando-o, seja por meio da interação ou da simbolização, de acordo com o contexto social.

Para adentrar nessa reflexão, considera-se que a construção teórica das representações sociais envolve processos articulados e simultâneos relacionados às atividades, vivências e práticas sociais dos sujeitos, que são produzidas no âmbito das relações e fenômenos comunicacionais, apresentando uma multiplicidade de variáveis e significados constitutivos da realidade e, por isso mesmo, de natureza social. Como afirma Claval (1999, p.86), “[...] sem as representações não se compreende nunca como as coisas são concebidas e quais significados elas têm na vida dos homens”.

Em suas teorizações acerca das Representações Sociais, Moscovici (2007) explica como ocorre o processo das representações sociais em termos da objetivação e da ancoragem. É interessante perceber que, na objetivação, as concepções abstratas transformam-se em imagens concretas por meio do reagrupamento de ideias e imagens focadas no mesmo assunto. Por outro lado, observa-se que a ancoragem prende-se com a assimilação das imagens criadas pela objetivação, sendo que essas novas imagens se juntam às anteriores, nascendo, assim, novos conceitos.

Arruda (2002) discute a esse respeito quando afirma que, no caso de novas situações ou objetos, o sujeito, ativo e construtor, busca torná-los familiar, por meio de dois mecanismos: a objetivação e a ancoragem. A objetivação esclarece como se estrutura o conhecimento do objeto, por meio

da sistematização em três etapas. Primeiramente, baseando-se nas experiências e nos valores, selecionam-se e descontextualizam-se elementos do que vai ser representado, para se ter um enxugamento do excesso de informações do mundo real. Uma vez feitos os recortes, reconstróem-se os fragmentos em um esquema que se torna o cerne ou núcleo central da representação. Assim, o objeto desfragmentado e recomposto torna-se algo palpável, passando a parecer natural. Com a fase da naturalização, completa-se o ciclo da objetivação.

O outro lado do processo, denominado de ancoragem, é aquele que dá sentido ao objeto. Quando o conhecimento enraíza no social, converte-se em categoria e se integra à grade de leitura do mundo, visando a instrumentalizar o novo objeto. Ou seja, o sujeito recorre ao que lhe é familiar para uma espécie de conversão da novidade, trazendo-a ao território conhecido, para aí ancorá-la (Arruda, 2002). Opera-se, então, uma transformação do sujeito, na medida em que ambos são modificados, por meio do processo de (des)construção do objeto.

Como apresenta Junqueira (2003), fundamentado nos estudos de Ribeiro (2000), a objetivação consiste em uma operação imaginante e estruturante, através da qual a forma referente ao conhecimento do objeto vai aos poucos o tornando quase tangível, materializado. Enquanto a ancoragem possibilita incorporar aquilo que é diferente, o não familiar, por meio da constituição de uma rede de significações em volta do objeto, de modo a vinculá-lo a valores e a práticas sociais.

Esse processo de concretizar significados em uma imagem e vice-versa consiste na objetivação, que envolve, como discute Medradas (1998), uma naturalização do objeto e categorização, ordenação e classificação da realidade. Esse esquema mental repercute na apropriação das novas representações, pela ancoragem das novas noções acrescentadas às representações já existentes, transformando em familiar o não familiar. Permite-se, assim, a inter-relação das características objetivas do objeto, das experiências anteriores do sujeito e dos sistemas de atitudes e de normas existentes (Abric, 2000). Esse é um argumento que fica evidente

quando se trata da integração das categorias analíticas conceituais, teorias e os atores diversos que interferem nas políticas de desenvolvimento do território.

Tende-se a pensar a teoria da representação social como instrumento para a identificação dos conhecimentos e das práticas sociais que se articulam no espaço relacional da sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territoriais. Parte-se do pressuposto de que a compreensão diversa das representações pode ser a base da busca de negociação e, ao mesmo tempo, a solução dos problemas territoriais. Nessa visão, os atores fazem uso das representações para construírem suas identidades. Atribuem significados a um determinado objeto que pode reforçar relações de poder, ganhar visibilidade, como também deixar de ser entendido como representação para se tornar realidade social.

De acordo com esse entendimento, a identidade se constitui por meio da interação social e promove, ao mesmo tempo, uma coerência e uma multiplicidade, uma estabilidade e uma mudança; ou seja, a identidade pode ser plural, uma vez que se transforma, não é fixa e pode ser até mesmo contraditória (Hall, 2004).

Conforme observa Chartier (1990, p.17), “[...] as lutas de representações têm tanta importância como as lutas econômicas para compreender os mecanismos pelos quais um grupo impõe ou tenta impor a sua concepção do mundo social, os valores que são os seus, e o seu domínio”. Essa linha de pensamento pode ser interpretada numa perspectiva de concorrência e competição associadas a poder e dominação. Por não serem necessariamente conscientes, são muitas vezes determinadas por grupos que as forjam, configurando-se, portanto, como produto de estratégias de interesses e relação de poder (Mendes, 2009, p. 58).

Nessa linha de pensamento, conforme Araújo e Reis Junior (2012), o espaço geográfico, configurado na categoria território, pode ser visualizado, compreendido e interpretado pela ótica das representações sociais. Priorizam-se os elementos de significação social, num exercício contínuo de compreensão e reflexão sobre o que é construído e reconstruído pelo

ser humano no meio ambiente¹¹ natural, físico e social, buscando elucidar como a ação e o pensamento se interligam na dinâmica social. O espaço das representações, como interpretações da realidade, histórica e subjetivamente constituída, articula o conhecimento ao espaço da prática social e sua materialidade imediata, considerando a experiência da espacialidade originária na contextualização do sujeito.

¹¹ Com a evolução dos estudos acerca da temática ambiental, o termo meio ambiente, que se limitava às condições naturais, passou a integrar o fator humano, relacionando os problemas do homem à problemática ambiental, dando ao conceito de meio ambiente um significado mais abrangente, em termos de espaço físico e relacional.



CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SIGNIFICADOS E EXPERIÊNCIAS

*Nada é político, tudo é politizável,
tudo pode tornar-se político.*
Michel Foucault (2009 [1979])

As experiências de trajetórias de governabilidade e desenvolvimento, em contextos distintos, a partir do processo de descentralização e ações de governo, seja por meio da regionalização, planejamento, descentralização e participação, contribuíram para o incentivo ao desenvolvimento com enfoque territorial, com reestruturação das práticas de sociedade e governanças das políticas públicas direcionadas ao meio rural. O objetivo é promover uma ação pactuada entre os atores locais em prol do desenvolvimento, buscando-se valorizar as especificidades de determinados espaços, o sentimento de pertencimento coletivo e a adequação das políticas às condições de vida do território. Nesse contexto, este capítulo busca discutir sobre políticas públicas em geral, com ênfase nas políticas públicas de desenvolvimento territorial, examinando seus significados, trajetória e experiências.

Na perspectiva do desenvolvimento territorial, foi criado um desenho de uma nova paisagem institucional com novas arenas públicas, com acumplicisação dos conflitos, novos atores e a criação de uma nova gover-

nança, destinada a enfrentar as limitações do localismo, municipalismo e clientelismo dos municípios, por meio de práticas dialógicas, em um processo de “baixo para cima”, na perspectiva de que o nível territorial se estabelece entre o local e o estadual.

Para adentrar nas discussões das políticas de desenvolvimento territorial em execução atualmente no país, entendeu-se como essencial apreender inicialmente as concepções construídas de política e sobre o estilo de desenvolvimento, por se tratar de elementos-chave para compreender o processo em que se insere o território e suas interfaces com o espaço físico e relacional. Em seguida, discute-se sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial que, segundo Carrière e Cazella (2006), está ligada a vários fenômenos socioeconômicos, políticos e ambientais, que surgiram a partir dos anos de 1980. Para eles, o forte crescimento econômico do pós-guerra e as crises do modelo de desenvolvimento produtivista produziram transformações “na produção de escala via grandes unidades produtivas, no consumo de massa, na organização do trabalho e na regulação de tipo keynesiano, implementada pelo Estado” (p.27). O resultado foi um novo conjunto de teorias que alicerçam a abordagem territorial do desenvolvimento (Carrière; Gazella, 2006).

Essa nova corrente de pensamento sobre o desenvolvimento representava um reconhecimento aos limites do Estado de ordenar e planejar de maneira adequada o território. Nessa acepção, destaca o processo de criação coletiva e institucional associado a esse novo estilo de desenvolvimento. Nele, as dinâmicas territoriais seriam, como destacam os autores, múltiplas, sobrepostas e não permanentes, uma vez que seus limites não são nítidos e pelo fato de que buscam valorizar o potencial dos recursos a serem explorados, organizados ou revelados, provocando mudanças na forma de organização dos espaços e no seu processo de gestão.

O processo de gestão das políticas públicas territoriais, em sua trajetória, tem se manifestado de centralizado a descentralizado. Ao discutir sobre a trajetória das políticas públicas, Ortega (2008) afirma que, após a Segunda Guerra Mundial, as políticas públicas de cunho desenvolvi-

mentistas foram implantadas por meio de estratégias de uso do planejamento centralizado¹, que entram em crise na medida em que as políticas neoliberais ganham hegemonia e passam a orientar a menor intervenção estatal na economia. Nessa perspectiva política, Ortega (2008) tem seu posicionamento pautado pelo que Fiori (1995) expressa:

O tempo político econômico inaugurado pela revolução soviética e pela crise dos anos 30, reforçado pela reconstrução econômica e pela guerra fria após a Segunda Guerra Mundial, foi o tempo de centralização do poder; fosse na forma dos ‘welfare states’, dos estados socialistas ou dos estados desenvolvimentistas, independentemente da natureza democrática ou autoridade de seus governos (Fiori, 1995, p.20).

Para Ortega (2008), o planejamento era entendido como forma de gestão das economias planificadas, como na extinta União Soviética, e que passou a se estruturar mais concretamente em diversos países, como uma ferramenta estratégica para intervenção das nações capitalistas em suas economias até as primeiras décadas do século XX. Para o autor, os pla-

¹ Ivo Marcos Theis (2011, p. 178) comenta no seu estudo que “o planejamento é uma decisão (ou um conjunto de decisões) no presente com vistas ao futuro”. Ao ser tomado por base o entendimento de Friedmann (1959) e Ozbekhan (1971), o autor esclarece que o planejamento é a mobilização de recursos (os meios) hoje com o propósito de alcançar objetivos (os fins) amanhã – ou na semana que vem, ou em 50 anos. Para o autor, pode ser setorial (econômico, da saúde, etc.), indicar abrangência espacial (local, nacional etc.) e/ou temporal (curto prazo, longo prazo etc.), ter distintas origens (governamental, privado etc.) e informar graus diversos de participação dos indivíduos por ele afetados (*top-down*, *bottom-up*, etc.). De acordo com Theis (2011), “[...] o planejamento pode ser entendido como um processo de decisão contínua, antecipatória, que integra o sistema racional de ação humana e interliga os elementos relevantes para orientá-los a resultados desejados. Ele sempre esteve (e continua) presente na ação humana como um componente organizador”. Para o autor, “o planejamento regula a ação humana, não a economia, a saúde etc. É ditado pelos fins, não pelos meios – embora não se possam dissociar estes daqueles. Ele não é neutro, posto ser produto de indivíduos cujas decisões são carregadas de valores”. Logo, ele é construção social, que compatibiliza interesses de certos indivíduos e/ou coletividades, num certo lugar e num certo tempo. Assim, “o planejamento constitui a coordenação possível das ações humanas, sem prejuízo à liberdade individual e coletiva, na busca de certos fins, a partir da mobilização de certos meios num dado contexto espacial e temporal” (Theis, 2011, p. 178).

nos Quinquenais Soviéticos podem ser apontados como um marco “que transformou uma economia atrasada em liderança política econômica mundial que se rivalizava com a nação hegemônica do mundo capitalista” (p.29). O autor argumenta ainda que:

o planejamento deixou de ser colocado como sinônimo de ação governamental dos países socialistas e passou a ser incorporado por todo o mundo. Inclusive o economista russo W. Leontief, emigrado para os EUA, tornou-se uma grande referência para os métodos de planejamento a partir do desenvolvimento das matrizes de insumo-produto (Ortega, 2008, p. 29).

Assim, para Ortega (2008, p. 28), modificou-se, parcialmente, o ideário do crescimento econômico, pois este não perdeu sua importância centralizada; embora, com a hegemonia das políticas neoliberais houvesse orientação de menor intervenção estatal na economia, ou seja, “influenciou a adoção da redução de certo modelo de intervenção do Estado na economia”. Além disso, para o autor, o planejamento centralizado perde o protagonismo exercido na hegemonia keynesiana de orientação das políticas governamentais e a descentralização das instâncias decisórias e administrativas emerge como alternativa necessária.

Para discutir e exemplificar sobre a trajetória das políticas públicas, buscou-se também nesse capítulo apresentar as experiências de políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e, em especial, no Estado de Sergipe. O objetivo é examinar suas características e processo de construção, ao buscarem atenuar o estado de pobreza, combater a exclusão social e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

2.1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

A expressão política pública (*public policy*), desde sua origem (*pólis*), “por si só, já suscita um mundo de discordância ao diálogo e nos debates entre as pessoas” (Heidemann, 2010, p. 28). Há, portanto, nessa discus-

são, um movimento em direção a um caráter/problema público, que pode estar presente há muito tempo, mas não ter recebido suficientemente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele. Nota-se que nem sempre as políticas públicas são agendadas e elaboradas para solucionar completamente um problema e sim apenas para mitigá-lo ou reduzir suas consequências negativas (Secchi, 2010).

Assim, para Secchi (2010), o termo política pública trata do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como do processo de construção e atuação dessas decisões. Ressalta que uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; pois é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema visto como coletivamente relevante. Por outro lado, Boisier (2002) considera que política é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem.

Baseando-se em uma fundamentação filosófica, Heidemann (2010) usa uma tipologia de política para construir sua proposta síntese sobre as políticas públicas, destacando quatro principais noções do conceito da política. A primeira delas emerge da política territorial, uma vez que envolve tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Essa concepção baseou-se no filósofo grego Aristóteles, em seu livro primeiro, capítulo I, sobre *Política*, quando escreveu um tópico significativo que ilustra bem essa delimitação, ao definir que o homem, por sua natureza, é um animal político, ou é um ser político por natureza. Nessa acepção, as bases das explicações de Heidemann encontram-se nas relações, afirmando que:

nas relações sociais, as pessoas influenciam e deixam-se influenciar umas às outras. Entretanto, a natureza “política” do homem, na verdade, caracteriza apenas uma dimensão do ser humano e não sua totalidade, como sugere absoluta e perigosamente o termo “natureza”, ou o verbo “ser” constantemente na sentença aristotélica. Independentemente de seu valor prático e operacional,

todo reducionismo conceitual contém em si um vírus de destruição (Heidemann, 2010, p. 28).

A segunda noção do conceito de política, apresentada pelo referido autor, refere-se ao conjunto de processos, métodos e expedientes utilizados pelas pessoas ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder. Por essa via, diz Heidemann (2010, p. 29), a conjuntura prevalece sobre a estrutura. Ele se refere aí à ideia do filósofo Maquiavel, que em sua obra clássica *O Príncipe*, aborda um aspecto marcante que a particulariza essencialmente como um tratado de habilidade do príncipe em conservar seu principado, em posição de exterioridade e transcendência. Nesse sentido, essa acepção está presente nas expressões “entrar na política” e no “submundo da política”, indicando que os interesses conjunturais e particulares podem comprometer a qualidade do ambiente institucional.

Na terceira visão, a política é, segundo o supracitado autor, a arte de governar e realizar o bem público, como é o caso do desenvolvimento, quando busca o bem estar em sua totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. É exatamente por isso que

“o desenvolvimento”, como um alvo a ser perseguido, deve ser qualificado para representar de fato um “bem público”; um processo de desenvolvimento que cristaliza as desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um “bem público”. [A questão central que fica, entretanto é,] desenvolve-se o que, para quem, com que benefício e a quem? Que dimensões do ser humano são satisfeitas por ele? (Heidemann, 2010, p.29).

Tratando a política como a “arte de governar”, lembra Michel Foucault, em sua obra também clássica *Microfísica do Poder* (2009 [1979], p. 281), que “[...] as teorias da arte de governar procuram estabelecer uma continuidade, ascendente e descendente...”, constituindo [...] a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens e as riquezas no interior da família.

No âmbito operacional, a política, como destaca Heidemann (2010), é entendida como ações, práticas, diretrizes, fundamentadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, buscando solucionar questões gerais e específicas da sociedade. E, nesse sentido, ele afirma que:

o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal” (por exemplo, política econômica), como de alcance ou impacto “setorial” (por exemplo, política de saúde) (Heidemann, 2010, p. 29).

Por último, outra tipologia política apresentada pelo autor é concebida como a teoria política, referindo-se ao conhecimento dos fenômenos associados à regulamentação, organização e controle da vida humana na sociedade, bem como ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados); englobando, portanto, todas as acepções anteriores, ao estudar e sistematizar o “fato político básico”.

Nesse último sentido da palavra política, a expressão “política pública” passou a constituir, desde então, um dos conceitos que também abundam as divergências no pensamento de autores referenciados por Secchi (2010) e Heidemann (2010). Na concepção de David Easton (1953, p.129)², por exemplo, a política pública é “a alocação oficial de valores para toda a sociedade”. Lasswell e Kaplan (1970, p.71), por sua vez, definem política como “um programa projetado com metas, valores e práticas”; enquanto Friedriche (1963, p. 70) reforçou esse tipo de interpretação, afirmando que “é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito”.

² E seus seguidores da escola de pensamento sistêmico das ciências políticas.

Jones (1977, p.4) dá um contributo importante para contextualizar o significado de política ao “desdobrar esta noção geral em suas partes constitutivas”. Ele defende a ideia de que se considere “[...] a distinção entre várias propostas de políticas (meios específicos para atingir as metas), os programas (meios autorizados para atingir as metas), as decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e os efeitos (os impactos mensuráveis dos programas)”.

A partir dessas observações, considera-se que o termo política pública, quando aplicado à política territorial, econômica, social, ambiental, educacional, entre outras, está especificando estratégias de governo (não isolada), que vinculam planos, programas e projetos aplicados em determinadas áreas de atuação governamental, em conformidade com suas diretrizes. Essas ações tomam forma de relações, (políticas, sociais, jurídicas) não podendo ser compreendidas por si mesmas, mas como uma maneira de expressar as relações, em busca do desenvolvimento.

Nesse contexto, Carvalho (2012) apresenta a experiência da União Europeia, com políticas públicas de desenvolvimento dirigidas à população rural. Ele destaca que, cada vez mais, busca-se, com a valorização da cultura e do capital social dos territórios, como fator de competitividade e coesão, introduzir novas formas de intervenção territorial acompanhadas de novos agentes e de novas formas de relação entre cidadãos e os governos, num contexto de processos mais democráticos de organização da ação coletiva. Inicia-se, assim, uma nova etapa de desenho, aplicação e avaliação das políticas públicas. Nessa circunstância, segundo o autor, no processo de construção das políticas públicas de desenvolvimento, enfatiza-se a centralidade e o protagonismo do território e da cidadania.

O estudo do referido autor retrata os caminhos teóricos desenhados sobre a forma e a função do território europeu, como modo de definir soluções sobre o futuro político do mesmo. Considera-se, de um lado, um maior protagonismo das regiões, maior distribuição espacial do poder de decisão, decorrente da descentralização dos últimos anos e a segmentação e a pluralidade de atores e esferas de decisão, em função da multiplicidade de

instâncias entre as quais se produzem diversas e múltiplas interdependências no âmbito da governação territorial. Por outro lado, a coesão converteu-se em objetivo básico do processo de integração europeia, com um eixo de atuação centrado em medidas económicas e sociais dirigidas às regiões mais vulneráveis. Para tanto, Carvalho (2012) considera que devem ser integrados mecanismos de articulação social, económica e física do território, com vista a alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado.

Carvalho (2012) acrescenta que uma segunda prioridade das políticas de desenvolvimento está associada a novas formas e métodos de governança do território, que enfatizem os critérios de sustentabilidade ambiental e coesão social, bem como a necessidade de uma visão integrada e transversal das diferentes políticas setoriais vigentes no território. A ênfase atribuída ao território por parte das políticas comunitárias pode servir de base para a formulação de políticas comuns e também como instrumento de articulação social do território e de orientação para seu desenvolvimento. Diz ainda o autor, ao referir-se ao desenvolvimento territorial europeu, que o território deve aparecer como centro de um projeto ou modelo de orientação estratégica do desenvolvimento territorial, segundo uma perspectiva de ordenamento e um esquema de desenvolvimento. Destaca que essa nova orientação estratégica deve ser influenciada pelo avanço da integração económica e aumento da cooperação entre os Estados-membros, pelo papel cada vez mais relevante das autoridades regionais e locais e pelo alargamento da União Europeia, por meio da evolução das relações com as novas fronteiras que se desenham.

Entretanto, é importante compreender que as experiências bem sucedidas de desenvolvimento local nos países desenvolvidos estão baseadas no desenvolvimento direto dos atores, no aproveitamento dos conhecimentos tradicionais e dos atributos locais, bem como das condições disponíveis. A partir dessas experiências bem sucedidas em países desenvolvidos, os organismos internacionais têm estimulado os países em desenvolvimento a fazer exatamente o mesmo, financiando projetos com esse perfil e com essas características.

No caso da América Latina, Ortega (2008, p. 13) enfatiza que essas propostas de “políticas de desenvolvimento territorial vêm sendo adotadas por recomendações das agências multilaterais [como o Banco Mundial] e por iniciativas dos governos nacionais”. Ele reconhece, no entanto, que essa proposta vem encontrando respaldo nos movimentos sociais locais que reivindicam maior participação na formulação e gestão das políticas públicas, construindo-se um aparente consenso em torno do desenvolvimento territorial. Fica claro que todas as políticas que intencionam o desenvolvimento de um território dependem, principalmente, da organização e da pactuação de sua sociedade em torno de objetivos comuns, sendo o capital social o elemento fundamental.

Vários fatores são relatados por Ortega (2008) para explicar a incidência dessas políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina, condicionada aos déficits nutricionais e ao estado de pobreza presente na realidade do continente. Apesar desses fenômenos serem observados em escala globalizada, conservam a marca dos ambientes rurais, concentrando-se no campo e cidades rurais. O processo de desenvolvimento por via da descentralização administrativa adiciona-se à inserção de mercados dinâmicos regionais, nacionais e internacionais, bem como à “introdução de novas tecnologias produtivas e organizacionais, com a criação de novos modelos de governança local”, sustentada em virtude de “uma concertação social, cujo resultado é o pacto territorial (inter e intraclasse e público-privado), que tem como meta o desenvolvimento endógeno” (Ortega, 2008, p. 16).

Essa realidade se repete e pode ser entendida, como afirma Favareto (2007, p.19), como um “novo momento intelectual e à luz da experiência europeia recente em que a ideia da territorialização alcança o desenho das políticas públicas no Brasil”. Na visão de Ortega e Sobel (2007, p. 67), a partir de meados dos anos de 1980, já haviam sido consolidadas mudanças nas estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil. Essa nova configuração política seria resultante do processo de reformulação do papel do Estado, “fruto de uma nova realidade histórica de falência do

sistema centralizado, da demanda vinda das comunidades locais querendo participar da formulação e implantação dos programas”, da promulgação da Constituição de 1988, que constitui o arcabouço jurídico que permitiu “um processo de descentralização político-administrativa, com distribuição de responsabilidades e poder decisório para os Estados e municípios, reduzindo, assim, o peso da União”, por meio da consolidação de regimes democráticos. Além disso, deve-se considerar as orientações de instituições internacionais, como Banco Mundial, “que passou a recomendar o desenvolvimento local, como política de redução das obrigações dos Estados e tentativa de equilibrar as contas públicas”, ajustadas aos parâmetros neoliberais, como é o caso das experiências da terceira Itália e do programa LEADER³.

Tal processo esteve presente nos programas de desenvolvimento rural com abrangência nacional implementados pelo Governo Federal, a partir de meados da década de 1990. Ademais, é registrado por Lopes (2009) como as origens da abordagem territorial do desenvolvimento no meio rural brasileiro, centrado na execução do Programa Nacional de

³ Segundo Favareto (2007), o Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) criado em 1991, com vigência prevista até 1994, vinha instituindo um novo modelo e organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum (PAC). De acordo com Ortega (2008), o LEADER baseia-se na concepção de que o desenvolvimento rural tem de se pautar em novos modelos, que não podem ter como estrutura exclusivamente as atividades agropecuárias e estar restrito às chamadas zonas desfavorecidas (deprimidas) em alguns países europeus, como Portugal, Espanha e Grécia, em que há concentração de agricultores que não ascenderam ao padrão tecnológico hegemônico na agricultura atual. Este programa, segundo o autor, parte da visão de que é no contexto local que podem surgir respostas viáveis para a dinamização dos territórios. Em sua “segunda fase, o LEADER II (1996-1999) deu continuidade ao projeto, com ênfase na necessidade de incentivar projetos inovadores, pois, percebeu-se uma iniciativa mais plural, que passa a mencionar outros atores, como organizações empresariais e comerciais, cooperativas agrárias, associações de jovens, de velhos, mulheres, dentre outros, como promotores da iniciativa. Já a “terceira fase, a proposta do LEADER+ (2000-2006), foi estender os benefícios do programa a todos os territórios rurais de todos os países membros, concentrando os recursos nas propostas capazes de promover um efeito multiplicador na dinâmica territorial, sempre numa perspectiva de superação da dicotomia rural-urbana” (Ortega, 2008, p. 99).

Agricultura Familiar (Pronaf)⁴. Essa “experiência obtida com a execução do Pronaf permitiu um redirecionamento de suas ações às articulações intermunicipais, incentivadas como instrumento para o fortalecimento dos territórios” (Lopes, 2009, p. 5).

Nesse sentido, as estratégias para o desenvolvimento local começaram a fazer parte das políticas públicas, basicamente no final dos anos de 1990. Certamente em função de que não existiam políticas diferenciadas que levassem em conta uma perspectiva ampliada dos segmentos sociais integrantes do meio rural brasileiro. Cabia ao Estado e às instituições públicas a visão coletiva (capital social) e a iniciativa para o desenvolvimento. Todavia, o foco dado nas reflexões que procuram analisar uma nova modalidade de política pública descentralizada marcadamente pautada no desenvolvimento rural territorial tem início a partir do ano de 2002. Um nítido exemplo passa a ser a política de desenvolvimento rural com abrangência nacional com ação direcionada à assistência financeira a Projetos de Infraestrutura e Serviços, no âmbito do Pronaf, por meio do apoio ao desenvolvimento microrregional, na forma de consórcios ou associações municipais, não só difundida pelo governo federal, como também reproduzida em nível regional.

Para promover esses objetivos, iniciou-se no país, em 2003, no mandato do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a constituição dos territórios rurais, em que o gerenciamento da linha de financiamento do Pronaf Infraestrutura e Serviços, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), in-

4 Desde os anos de 1995, o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) foi normatizado por resoluções do Banco Central (nº 2.191, de 24 agosto de 1995, nº 2.205, de 19 de outubro de 1995, e de nº 2.296, de 28 de junho de 1996, sendo revogadas pela resolução de nº 2.310, de 29 de agosto de 1996). Entretanto, como política pública consolidada nacionalmente destinada à agricultura familiar, foi instituído somente a partir do Decreto de nº 1946, de 28 de junho de 1996. O programa foi concebido pelo governo federal para fortalecer a agricultura familiar e promover sua inserção competitiva nos mercados, facilitando o acesso ao crédito rural para investimento e custeio e, posteriormente, o financiamento de infraestrutura e serviços em municípios selecionados pelo Conselho Nacional do Pronaf (Leitão, 2009).

tegrou-se com as políticas de desenvolvimento, criadas para incentivar a dinamização dos territórios rurais, onde a influência da agricultura familiar passa a ser significativa.

Nessa perspectiva, essas políticas atingiram significativa abrangência geográfica e elevado volume de recursos, marcando a expansão do desenvolvimento do país, pautado em suas bases ideopolíticas, socioeconômicas e territoriais. Ao mesmo tempo, multiplicava-se no Brasil uma série de debates sobre a abordagem territorial, incorporada oficialmente em 2003, nos programas de desenvolvimento rural implementados pelo governo federal. Além disso, um marco institucional importante no processo de organização dos Territórios Rurais (TRs) foram as conferências territoriais. Porém, como ressaltam Rocha e Bursztyn (2007), ainda existem desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas brasileiras para promover o desenvolvimento territorial com base nas atividades produtivas e contribuir para melhorar as condições de vida da população local.

2.2 – ESTILOS DE DESENVOLVIMENTO

A palavra desenvolvimento pode assumir vários significados, embora tenha sempre uma orientação. Numa visão genérica e neutra, a palavra desenvolvimento assumiu rapidamente a conotação de um estado positivo e desejável. Nesse sentido, o propósito aqui é mais descritivo que analítico, fazendo alusão inicialmente às ideias de progresso, uma questão histórica, política e persistente ao longo da história das políticas de desenvolvimento que se consolidou como um paradigma revolucionário na cosmovisão humana, gerando um novo ideal de desenvolvimento.

Em Francisco G. Heidemann (2010, p. 23), são retomadas referências que priorizam elementos dessa discussão em torno do sonho do progresso e desenvolvimento alimentado pela humanidade, sobretudo, a partir do século XVIII. Heidemann (2010) deixa claro que “o mito do progresso apenas nasceu no século XVII como um dos elementos que deslançaram a Modernidade”.

No capítulo 1 de seu livro *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises*, o referido autor associa as políticas de desenvolvimento ao sonho de progresso, destacando que os acontecimentos se desenvolviam de forma mais desejável, quando o conceito de progresso assumiu, no século XIX, o caráter de necessidade. No século XX, as esperanças do progresso foram em parte assumidas pela ideia do desenvolvimento, que hoje depende do esforço societário expresso nas políticas públicas das jurisdições subnacionais, nacionais e supranacionais. Entretanto, nos últimos anos, em função das deficiências dos modelos institucionais vigentes, outros agentes societários estão se alistando entre os promotores do desenvolvimento sonhado pelas comunidades humanas. Nesse discurso, relacionam-se as ideias de progresso, desenvolvimento, estado, mercado, políticas públicas e os principais processos políticos e administrativos.

Nas palavras de Zoido Naranjo e Caravaca, (2006), o termo desenvolvimento passou a ser um dos elementos de grande popularidade, provavelmente devido a sua conotação à ideia de progresso, conforme comentado anteriormente. Embora sua concepção e definições tenham sido mudadas ao longo da história, evidentemente seu significado e conteúdo começaram a variar em função dos diversos enfoques e concepções no decorrer dos anos. De acordo com os autores, esses significados estão claramente divididos ao longo do tempo, como um balanço do debate teórico e político em relação ao desenvolvimento.

Primeiro, o desenvolvimento se identificava com a ideia de crescimento econômico, linear e progressivo, realizado pela acumulação de capital. Nesse caso, ocorria desenvolvimento quando a economia crescia em termos do aumento da produtividade e elevação da produção, ou seja, o resultado desse processo era dimensionado por variáveis quantitativas da economia. Havia um pressuposto de que todas as nações chegariam a um desenvolvimento, caso efetuassem as pertinentes transferências de capital e tecnologia dos países mais avançados.

Segundo, o desenvolvimento era visto em um contexto mundial bipolar, em que se confrontam radicalmente economia e sociedade (capitalis-

mo e comunismo). Nesse sentido, os geógrafos espanhóis Zoido Naranjo e Caravaca (2006) destacam a inclusão de outros aspectos, tais como: a) o desenvolvimento ou bem estar social, ou o desenvolvimento sociocultural, sendo introduzida a cultura, como processo de liberdade, o ensinamento e a educação; b) o bem estar e o nível de vida entendidos como causa e consequência do desenvolvimento; e c) a concepção política do desenvolvimento que retrata uma maior democracia nos processos de tomada de decisões. Finalmente, a descrição mais recente do conceito de desenvolvimento foi a do enfoque ambiental, fundamentalmente sob a ideia da sustentabilidade.

A associação do desenvolvimento ao processo de liberdade é comentada por Sen (2000, p. 23) ao destacar que “o desenvolvimento é um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”. Para o autor, “os papéis instrumentais da liberdade incluem vários componentes distintos, porém inter-relacionados – como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora” (p. 71). Nessa perspectiva, dada a oportunidade, as pessoas têm que ser proativas e não apenas beneficiárias passivas dos frutos dos programas de desenvolvimento.

Para Zoido Naranjo e Caravaca (2006, p.221), as concepções que sustentam o desenvolvimento na atualidade têm um caráter plural; entre elas cabe destacar: a) é induzido pelo ser humano, o que o diferencia do conceito de evolução; b) baseia-se na mudança, refletindo o descontentamento da situação de partida e com uma conotação positiva (do simples ao complexo, do inferior ao superior, do pior ao melhor); c) está orientado à melhoria das situações existentes, evidenciando o aspecto esperançador de que as sociedades podem conduzir seu destino; d) é multifacetário e transversal, já que, apesar das distintas definições, existe um nível de consenso pelo qual o desenvolvimento deve abarcar aspectos econômicos, políticos, de justiça social, de ordem ambiental e cultural; e e) requer a incorporação de uma nova dimensão, a temporal, para estabelecer um nível equilibrado entre a satisfação das necessidades atuais com as das futuras gerações.

De acordo com Boisier (1997), o desenvolvimento diferencia-se do crescimento econômico, que tem como base um processo quantitativo (base produtiva) de bens que atendam as necessidades humanas, uma vez que é um processo de dimensões qualitativas associadas às condições de vida da população.

Segundo Heidemann (2010), no Brasil, até quase a metade do século XX, não se usava o conceito institucional abrangente e integrador de desenvolvimento, em suas acepções hoje familiares de desenvolvimento político, econômico, social, sustentável, humano, entre outros. As grandes iniciativas que posteriormente seriam conhecidas como programas ou como projetos de desenvolvimento eram até essa época tratadas em seus méritos próprios e de forma circunscrita. Nessa perspectiva, por exemplo, o esforço da industrialização não fazia parte de um projeto de desenvolvimento integrado, que levasse em conta outras preocupações sociais, como educação, saúde e meio ambiente. Era um projeto setorial que em boa parte se esgotava em si mesmo e se norteara por uma noção ainda forte de progresso, embora um tanto difuso e sem uma diretriz bem definida.

A ideia propriamente dita do desenvolvimento foi semeada e cultivada por projeto político no Brasil, após a II Guerra Mundial. É nesse período que, no Ministério da Educação e Cultura, em 1955, foi criado um *think tank* chamado Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)⁵, com o propósito de introduzir a ideologia do desenvolvimento, dando origem à corrente político-ideológica do nacional-desenvolvimentismo (Heidemann, 2010).

Durante as décadas subsequentes, os países foram classificados por indicadores de desenvolvimento em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e países em desenvolvimento. Na prática, os países industrialmente avançados passaram a representar modelos que foram seguidos pelos de-

⁵ Do ISEB, comenta Heidemann (2010), participaram grandes nomes da intelectualidade brasileira de então, como Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier (Toledo, 1982). “O ISEB teve suas portas cerradas em 1964, mas suas ideias ainda continuam vivas entre alguns grupos de estudiosos e formuladores de políticas no país” (Heidemann, 2010, p. 26).

mais, sobretudo pelo efeito demonstração. Os subdesenvolvidos olhavam para os desenvolvidos e deixavam-se fascinar por suas conquistas, desejando emulá-los. Tinham dificuldades para resistir à tentação de copiá-los e para tentar seu próprio projeto, segundo possibilidades objetivas que melhor lhes servissem (Heidemann, 2010, p. 27).

O autor em questão discute sobre o cenário de um nível de desenvolvimento que estava associado ao grau de industrialização, representando *status* econômico de cada país, que suscitava expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspirava a velha ideia do progresso. O ideal era ser desenvolvido e manter-se nesse panorama sociopolítico, sendo os principais indicadores de natureza econômica. Isso significa que, para ser desenvolvido, teria que implantar uma economia de mercado que incluísse, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos. Embora houvesse debates isolados entre os cientistas sociais sobre os tipos de desenvolvimento, essa não era uma preocupação central das sociedades e de seus estudiosos, pois o que constava era ser ou não desenvolvido.

Heidemann (2010), a partir dos trabalhos de Ramos (1970, 1958), salienta que para chegar ao desenvolvimento, principalmente a um desenvolvimento satisfatório à maioria de seus cidadãos, não basta que o país subdesenvolvido busque inspiração nos países desenvolvidos. O autor complementa que essa estratégia, baseada nas teorias de modernização, foi muito seguida e estimulada no passado, mas se mostrou inadequada na realidade empírica, uma vez que a preservação do meio natural e a prática de redução sociológica, com o correspondente respeito à natureza e à cultura autóctone e suas potencialidades, são também essenciais para uma política de desenvolvimento que seja sensível às possibilidades e aos interesses primordiais do ser humano.

Delfim Netto (2005) comenta a esse respeito, quando destaca que o desenvolvimento depende das condições iniciais do país/região, da sua história e geografia e das práticas econômicas, pois é um processo histórico que depende basicamente do capital humano, da capacidade de investimento, da integração com a economia mundial, da preocupação com

os problemas ecológicos, bem como de um “ambiente” de estabilidade macroeconômica, que estimule a eficiência microeconômica e a abertura da economia ao comércio internacional.

Cabe nesse ponto lembrar que o controverso modelo de desenvolvimento, “movido pelas necessidades da crise ou das pressões corporativistas”⁶, de acordo com Hobsbawn (1997, p.96), agravou-se “com o advento da recessão mundial, pois a onda recessiva impactava a produção de alimentos e matérias primas, cujos preços entraram em colapso, não sendo mais mantidos pela mera formação de estoque público”. Ainda para o autor, tal cenário teve reflexos imediatos, uma vez que os agricultores dos diversos países aumentavam suas plantações. Tentou-se manter seus níveis de renda, o que fez agravar a espiral baixista dos preços com forte impacto sobre a produção agrícola dos países periféricos e com reflexos sobre a pobreza rural.

Na esteira da década de 1930, quando a Grande Depressão foi enfrentada, de acordo com Couto (2007, p. 209), “muda o padrão de intervenção do Estado na dinâmica do capitalismo, sendo-lhe atribuído lugar ativo na prevenção e controle das crises na sociedade econômica”. Para o autor,

seu papel no controle do investimento e das taxas de lucro torna-se proeminente, bem como sua adequação às exigências do emprego e consumo das populações. Assim, com a inscrição na agenda pública dos objetivos de pleno emprego e igualdade, potencializa-se o pacto corporativo entre sindicatos e capital, elemento de base do crescimento com paz social, entre o segundo pós-guerra e o final da passada década de 1970 (Couto, 2007, p. 209).

Assim, o crescimento não foi contínuo ao longo do século XX. Os diferentes modelos ou estilos de desenvolvimento apresentados por Gremaud *et al.* (2005) marcaram a economia brasileira, influenciando seu

6 Esse modelo de desenvolvimento predominava depois dos anos de 1929. “[...] essas crises foram apoiadas na argumentação Keynesiana e sustentada pelas social-democracias, em que o Estado redefiniu suas funções e reorganizou-se institucionalmente [...]”.

ritmo de crescimento econômico, caracterizado por descontinuidades e rupturas. Os referidos autores ressaltam que até a década de 1930, o estilo de desenvolvimento do país era baseado na economia agroexportadora, com produtos destinados ao mercado externo (açúcar, algodão, borracha, café, etc.), que definiram os ciclos da economia brasileira. O bom desempenho econômico dependia das condições do mercado internacional dos produtos exportados, principalmente da produção e exportações de café, que fez com que o crescimento da renda e oferta de alimentos passasse a ser feito a taxas elevadas, mas instáveis de crescimento. Nesse período, os autores enfatizam, ainda, que a economia brasileira não somente cresceu, mas também se modificou, passando o Brasil por uma transformação estrutural, alterando substancialmente tanto sua base produtiva, quanto as condições de vida da população. Tavares (1972) chamou atenção para a estrutura econômica agroexportadora de um modelo de desenvolvimento voltado para fora, cuja estrutura econômica estava centrada no setor externo, não apenas do Brasil, mas em boa parte da América Latina. Considerou-se que o problema era o descompasso entre a base produtiva e a estrutura de consumo desses países.

Em 1930, a superprodução e a crise da economia cafeeira, conjugadas com a recessão mundial, levaram a uma ruptura no processo de desenvolvimento, passando a industrialização a ser a meta dos planos governamentais. Assim, o legado prático da depressão foi de um desenvolvimento industrial estimulado pela demanda doméstica, em atendimento ao mercado interno, que conciliava baixo nível tecnológico com técnicas intensivas de mão-de-obra e escassa participação do setor público, enquanto produtor direto de bens e serviços, mas acentuado aumento da participação do Estado como regulador (Gremaud *et al.*, 2005). Essa transformação, além de promover a industrialização por etapas, dentro da ideia de “construção nacional” por meio de um modelo dito de substituição de importações, comandado pelo Estado e fortemente apoiado pelo endividamento externo, implicou também uma forte urbanização do país (Giambiagi *et al.*, 2005).

Segundo Gremaud *et al.* (2005), no período de 1930 a 1945, reverteu-se o estilo de desenvolvimento, por meio do deslocamento do centro dinâmico (consumo e investimento doméstico voltado para o mercado interno), ocasião em que se inicia um crescimento mais lento e mais instável. Nesse período de grande crise internacional, as trajetórias de crescimento no Brasil (população e PIB) estavam acima das trajetórias mundiais, sendo o crescimento no Brasil maior que o dos Estados Unidos, passando-se de uma situação de crise ao milagre (1968-73). Os autores relatam também que ao longo dos anos de 1945 a 1980 houve um intenso processo de industrialização, estando o desenvolvimento pautado no endividamento externo, com Milagre Econômico e aumento da dependência externa. Entretanto, a partir de 1980 a 2000, o estilo de desenvolvimento baseado na crise da dívida levou à desaceleração significativa do crescimento e ao aumento da instabilidade. Os diferentes planos de estabilização (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II e Plano Real) buscaram o controle do processo inflacionário à custa da trajetória estável do crescimento econômico, que tem se mostrado oscilante e com baixas taxas, com reflexos sobre o desenvolvimento, principalmente pela distribuição da renda e construção das desigualdades sociais.

Nesse contexto, conforme apontam Giambiagi *et al.* (2005), os estilos de desenvolvimento vão mudando, de planos de desenvolvimento e planos de estabilização, em respostas ao cenário político, às tendências da economia mundial e aos principais problemas econômicos de cada período.

De acordo com Benko (2002), após o fenômeno do crescimento acelerado, ocorreu a desaceleração do crescimento econômico mundial, que trouxe consigo a elevação da inflação e o desemprego. Para enfrentar essa nova realidade, como aponta o autor, as recomendações neoliberais, que conquistaram a hegemonia do pensamento econômico e político dos anos oitenta, foram dirigidas à redução do Estado-providência Keynesiano, à implementação de políticas de desregulamentação, privatização e limitação das ações sindicais para reduzir a resistência à flexibilização da legislação trabalhista e, ainda, à transformação da ação social em mercadoria.

Todavia, essa a mudança de paradigma, que reforça a nova ortodoxia capitalista, segundo Benko (2002), tem como o elemento-chave a “mobilidade otimizada”. Essa variável tornou-se imprescindível na identificação do desempenho produtivo global e daquela que deveria substituir a organização fordista, baseada no modo de produção industrial⁷, para um novo modelo baseado na acumulação flexível (pós-fordista). Para o referido autor, essa tendência implica uma nova organização do trabalho, desregulamentação dos mercados financeiros e maior controle internacional capitalista dos aspectos produtivos e das frações da classe operária. A nova fase do capitalismo e da regulação capitalista da produção flexível inclui novas práticas de controle capitalista, formas de organização neo-fordistas e estratégias pós-fordistas de produção e de regulação.

Sobre essa perspectiva de análise, Bonente e Almeida Filho (2007, p. 55) apontam que as principais mudanças no cenário rural seriam: “a crescente inserção das economias rurais no processo de globalização; a diluição das fronteiras entre mercados locais, regionais, nacionais e globais de alimentos”. Os autores comentam que, em consequência dessa última, a capacidade de competir globalmente, aumentando a exigência de sustentabilidade ambiental em atividades rurais, passa a ser uma condição indispensável à viabilidade das economias rurais. Ainda para os autores, elimina-se a identidade entre o setor agropecuário e o rural; a globalização e o processo de privatização desnudam as imperfeições dos mercados; e, por fim, o processo de descentralização tende a ser dominante.

Por sua vez, o pensamento crítico dos autores com relação aos enfoques tradicionais de desenvolvimento rural, considera, primeiramente, o fato de ignorar em suas análises a heterogeneidade inerente às sociedades rurais e o caráter multifuncional da pobreza rural. Isso “se reflete na centralidade atribuída à atividade agrícola”. Outra crítica estava associada à questão “de não se preocuparem em corrigir as falhas ou ausência, de mercado, frequentes no

⁷ O Fordismo, modelo dominante da industrialização, caracterizado pela produção em massa, via grandes unidades produtivas, pelo consumo de massa, organização do trabalho e regulação macroeconômica de tipo keynesiano, implementada pelo Estado.

mundo rural, não articulando as políticas e ações específicas”, de caráter de desenvolvimento territorial rural (Bonente; Almeida Filho, 2007, p. 55). Nesse sentido, o fortalecimento dos processos locais adquiriu uma importância estratégica para alcançar o desenvolvimento nacional.

Para Vainer (2002, p. 4), o que se assiste é o “domínio tanto da escala local como da escala global, com subordinação teórica e política da escala nacional, em cujo âmbito está bem definido o papel do Estado em garantir a estabilidade, ou em dar as bases para o funcionamento regulador do mercado”. O local foi visto por Vainer (2002) como uma visão de diferentes atores, porém, na perspectiva daqueles que estão situados no mesmo espaço, incluindo, em algum grau o Estado. O autor comenta que “qualquer estratégia, projeto de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos, e político-estratégicos” (Vainer, 2002, p.25). Nessa proposta, o processo de reestruturação dos padrões produtivos seria promovido com múltiplos atores sociais e regionais que passaram a realizar ações no sentido de incrementar o crescimento econômico da economia local, fazendo surgir a valorização do local, além de políticas, programas e projetos de desenvolvimento local.

Campanhola e Silva (1997, p. 12) defendem a ideia de que o desenvolvimento local é “um processo micro social de construção coletiva, em que prevalecem as necessidades sociais e culturais, [...] sincronizadas com as oportunidades locais de desenvolvimento, [...] nos aspectos econômicos da inserção do mercado, [...] dos recursos naturais disponíveis e de sua conservação”. Da mesma forma, Navarro (2001) destaca duas principais mudanças do termo desenvolvimento local: a multiplicação de ONGs e as mudanças nos processos de descentralização, as quais têm inspirado não somente a ação local, mas também a valorização do local em oposição aos impactos dos processos globalizantes. Boisier (1997) amplia essa discussão ao comentar que o estilo de desenvolvimento deveria estar pautado na endogeneidade, em função de sua estreita associação com a cultura e os valores locais.

Com essa mudança, o desenvolvimento passou a ser interpretado como uma forma de reprodução social e territorial, como um processo endógeno capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população local.

2.3 – A DINÂMICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

A evolução experimentada pela dinâmica do Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) tem revelado a complexidade envolvida entre os campos científicos, políticos e econômicos. Em sua reflexão sobre as dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento, Favareto (2007) ressalta que as novas ideias tiveram reflexos nos estudos que passaram a destacar as mudanças dos espaços rurais, que se deram sob a marca da entrada da agricultura familiar, especialmente no vocabulário científico, na década de 1990⁸. Por outro lado, a presente década iniciou-se com a reavaliação do significado do desenvolvimento rural, sob a forma do debate acerca das relações entre o rural e o urbano e também com a discussão sobre a introdução da abordagem das dinâmicas territoriais nos processos de desenvolvimento.

Para esse autor, neste período (anos noventa), o debate sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural surgiu, por um lado, com a ênfa-

⁸ Nesse campo teórico, caberia lembrar alguns autores e obras que demonstraram em seus trabalhos a importância da agricultura familiar e tornaram marcos nos estudos rurais brasileiros. Uma das obras de José Eli da Veiga, “O Desenvolvimento Agrícola: Uma Visão Histórica” (2007[1991]), que contribuiu na discussão sobre a articulação entre formas familiares e o desenvolvimento do capitalismo avançado. Ricardo Abramovay é um importante autor que se baseou na realidade dos países de capitalismo avançado para proceder a distinção conceitual entre o significado da agricultura de base familiar e a agricultura camponesa. Sua obra clássica é “Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão” (2007 [1992]). Ambos campos teóricos priorizaram estudar como “a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou numa forma social de trabalho, e bem como na empresa específica que é a empresa familiar”. Ao contrário “das duas grandes obras de tradições científicas e políticas”, que sempre preconizaram que o desenvolvimento generalizaria as unidades produtivas com base no uso exclusivo ou predominantemente de mão-de-obra assalariada, ou seja, pelo trabalho assalariado, tem-se a obra clássica “A Questão Agrária”, 1899/1980, de Kautsky, como principal referência, que visualizava a “agricultura camponesa como modelo, tal como preconizado nas vertentes inspiradas em Alexander Chayanov”. (Favareto, 2007, p. 13).

se na importância e no poder explicativo da agricultura familiar e na identificação das dinâmicas territoriais como referência à compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento. Por outro lado, “a ênfase no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores” (Favareto, 2007, p.18). O autor argumenta ainda que esta forma de compreender o rural, explorando suas articulações territoriais e interdependência com o urbano, insere-se no debate público e científico sobre o rural e seu lugar de desenvolvimento.

Favareto (2007) comenta sobre o debate sociológico das mudanças do espaço europeu, com destaque para os significados das novas dinâmicas econômicas e espaciais. Ele aponta três limitações nesta visão: a) o novo lugar da agricultura e do rural nas sociedades dos países de capitalismo avançado; b) as relações entre o rural e o urbano num contexto de maior mobilidade física dos indivíduos e de aproximação entre as condições de vida nos dois espaços; c) e as dimensões distintas e de conflito reveladoras da heterogeneidade do rural contemporâneo. Essa perspectiva crítica dos processos sociais vinculada às novas significações do rural, marcadamente desigual entre regiões e países, mostrou-se perceptível, em termos teóricos, sobre a mudança da relação entre rural e urbano.

Outra característica mencionada pelo autor, também resultante dessa forma mais geral de configuração dessas dinâmicas, foi que a “diversidade de situações encontradas no Brasil ou na Europa não escondia o fato de que o elemento comum na variedade de situações pesquisadas é o caráter familiar do trabalho, da gestão e da posse de terra” (Favareto, 2007, p. 14). Entretanto, adverte que:

Fora do campo científico, nas lutas sociais, nesse mesmo momento, os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais de representação estavam simplesmente substituindo suas bandeiras de luta empunhadas ao longo de três décadas – reforma agrária e direitos trabalhistas – pela reivindicação de um projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar (Favareto, 2007, p. 15).

Para esse autor, os fatos científicos e sociais representaram nada mais de que uma forma diferenciada de pensar o problema das formas de produção na agricultura e seus significados, bem como suas articulações, características morfológicas dos tecidos sociais locais e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Para o autor, tem-se:

a ênfase na importância e no poder explicativo da agricultura familiar e a identificação das dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para a compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento e no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores (Favareto, 2007, p. 18).

A nova perspectiva sobre o mundo rural se apoia nas articulações territoriais e interdependência com o urbano, que abrem a possibilidade de o território rural, dotado de utilidade e de caráter imediatamente prático para a população, oferecer alternativa de renda e diversas formas de melhoria na qualidade de vida da sua população. Assim, reconheceu-se a importância da dimensão territorial, como perspectiva para interpretar e ajudar a conduzir o desenvolvimento.

Pecqueur (2004, p. 4) também buscou compreender a dinâmica de desenvolvimento territorial, associando-a às questões de ordem econômica e identificando-a como reveladora dos recursos inéditos, considerando que “é por isso que ela se constitui numa inovação”. Para esse pesquisador, novas configurações e conhecimentos territoriais podem ser produzidos quando saberes heterogêneos são articulados e combinados. Nas argumentações de Pecqueur (2004), percebe-se igualmente que a sua proposta se configura nos casos em que as dinâmicas de sistemas produtivos localizados estão ligadas aos territórios rurais, principalmente onde a estrutura agrária é marcada pela agricultura familiar. Neste debate, Courlet (2006, p. 50) propõe que, para a compreensão da dinâmica dos sistemas localizados, deve-se levar em conta “as análises recentes do

fenômeno da inovação tecnológica oriundas da economia industrial e da economia regional”.

Do ponto de vista da configuração teórica da geografia das atividades econômicas, estão presentes dois caminhos seguidos pelo enfoque territorial do desenvolvimento. Um dos caminhos está associado à corrente teórica da hierarquia dos lugares centrais, fundada nos fatores de localização, que culminou com a escola da ciência regional, nas décadas de 1960 e 1970. Isso fica evidente na tradição alemã pertencente à Escola de Iena expressa por Ortega (2008):

A tradição Alemã [...] reuniu os primeiros teóricos da economia espacial, regional ou urbana. Seus estudos são oriundos na tentativa da resposta à emergência de concentrações urbanas de atividades manufatureiras ou terciárias em um espaço plano, homogêneo. Para essa escola, uma mão visível otimizadora cria um *optimum* escalar de produção, repartido num espaço homogêneo, que maximiza lucros e minimiza custos de acordo com a localização espacial das atividades produtivas. Numa malha (redes) construídas com nós (centros urbanos) estabelece-se numa hierarquia urbana, desde aglomerações (centros) até a periferia. Dessa maneira, desde um nó central de uma malha, as cidades, com suas respectivas atividades conforme sua localização na rede, participam de uma hierarquia de atividades, desde as atividades manufatureiras ou terciárias, até a produção primária (Ortega, 2008, p.55).

Benko (2002) faz uma reflexão crítica sobre a teoria da hierarquia dos lugares centrais, enfatizando que os espaços não são homogêneos. Além desse aspecto, o autor comenta o fato de que um princípio de organização não mercantil, específico da aglomeração em si, pode ser estimulado por decisões administrativas superiores para a posição das cidades naquela malha. E, nessa relação, todas as cidades poderiam ser igualmente prósperas se atuassem da mesma maneira.

Sobre essa discussão, Vainer (2002, p.20) acrescenta que o campo do localismo não se constituía como um todo homogêneo. É possível

encontrar um ponto de encontro com as outras dimensões que seria justamente “a rejeição da escala nacional e do Estado nacional como campo e ator predominantes da ação política”. O autor esclarece que o lema do localismo é “engajar as cidades e os lugares na competição global” (Vainer, 2002, p.16).

Para além dos elementos tratados, outro caminho do enfoque territorial é apresentado por Marshall (1919), que se baseia nos distritos industriais, aspecto destacado por Ortega (2008). Este explica que, na linha defendida por Marshall, a aglomeração de empresas em um determinado espaço pode gerar economias externas localizadas que contribuem para a redução dos custos de produção, com consequente elevação da competitividade. Para o autor, essas economias externas geradas são resultados da presença de trabalhadores qualificados, do acesso fácil a insumos e serviços e da disseminação de novos conhecimentos, representando o estabelecimento de uma atmosfera favorável às empresas em determinado contexto.

De acordo com Ortega (2008), essa corrente teve mais aceitação quando, no final da década de 1980, ocorreu uma expansão de algumas regiões industriais, por seu dinamismo e condições endógenas, resultando o que alguns autores denominaram de terceira Itália. Para o autor, essa experiência viabilizou o surgimento de territórios italianos, cujas condições para o desenvolvimento foram estabelecidas em razão da existência de um elevado capital social. Ainda nesta perspectiva, Ortega e Cardoso (2001) e Ortega (2008) comentam que seria o elevado grau de capital social que explicaria o porquê de as mesmas políticas públicas dirigidas a territórios, aparentemente semelhantes, apresentarem resultados distintos. Para Ortega (2008, p. 57), “as respostas redundam na argumentação de que os resultados das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dependem, em grande medida, das comunidades em que elas estão sendo implantadas”. Dessa maneira:

A capacidade organizativa da sociedade seria fundamental para seu processo de desenvolvimento, e uma nova orientação de políticas,

em que os mecanismos de transferência de recursos deveriam ser desenhados de forma a respeitar a autonomia das localidades, que criam responsabilidade em nível local, passou a ser disseminada mundialmente (Ortega, 2008, p. 57).

Abramovay (2007) comenta que, a partir da década de 1980, o estudo da abordagem territorial do desenvolvimento, em especial daquilo que a literatura convencionou a chamar de neomarshalliana, tem se constituído em objeto de pesquisas. Isso ocorre em um contexto tanto de uma abordagem que parte da organização industrial ao identificar as relações entre atores sociais, como uma das razões para a formação de sistemas produtivos localizados, essenciais à industrialização difusa quanto a que se origina da economia espacial, cujo efeito de proximidade forma o território, a partir de relações heterogêneas presentes no espaço geográfico.

Ainda nesta perspectiva, Rocha e Bursztyn (2008) apresentam a discussão sobre a noção de território como espaço privilegiado de aplicação de estratégias de desenvolvimento, que não implicam o rompimento de desenvolvimento local, regional ou nacional. Para esses autores, o inverso também permite maior articulação entre políticas governamentais e iniciativas de desenvolvimento endógeno, mediante a promoção do desenvolvimento através da dinamização das suas atividades produtivas locais.

Em termos do desenvolvimento rural, Schneider (2004) destaca que, à medida que o desenvolvimento territorial foi se fortalecendo, as discussões sobre o papel da agricultura e do espaço rural também se modificaram. Nesse sentido, o autor afirma que a noção de desenvolvimento territorial rural surge “como uma tentativa de superar o enfoque setorial das atividades econômicas e suplantando a dicotomia espacial entre o rural *versus* urbano ou o campo *versus* cidade” (Schneider, 2004. p.105). Veiga (2002) também argumenta a esse respeito ao destacar as diferenças entre as áreas rurais, no sentido que:

[...] países avançados que permanecem subdesenvolvidos são aqueles que não lograram explorar qualquer vocação que as conecte às dinâmicas econômicas de outros espaços – sejam eles urbanos ou rurais – e não aqueles que teriam sido incapazes ou impossibilitados de se urbanizar. E, como as novas fontes de crescimento econômico das áreas rurais estão principalmente ligadas a peculiaridades do patrimônio natural e cultural, intensifica-se o contraste entre campo e cidade (Veiga, 2002, p. 7).

Dentro desse cenário, são encontrados os interesses crescentes pelo enfoque territorial para o desenvolvimento rural, que pode organizar-se em duas causas básicas. Em primeiro lugar, “consiste no reconhecimento de que as sociedades rurais possuem novas expressões e tendências”. Em segundo, “advém da constatação de que os enfoques convencionais de desenvolvimento e diminuição da pobreza rural não alcançaram os resultados esperados” (Schejman; Berdegú, 2003, p.13).

Numa reflexão sobre as dinâmicas territoriais, Cazella *et al.* (2009) fazem ponderações a partir das ações humanas, sejam elas internas ou externas ao território. Para os autores, a dinâmica territorial é a tradução, no espaço e no tempo, das repercussões econômica, social, política e ambiental das ações dos atores⁹ e das relações (alianças e conflitos) entre eles. Esses autores ressaltam ainda que o território é um conceito polissêmico, “cujos sentidos dependem do olhar disciplinar de quem dele se vale, como também da problemática política e social do contexto em questão” (Cazella *et al.*, 2009, p. 59-60).

Nessa circunstância, segundo os referidos autores, a noção de território pode ser explorada, levando-se em conta duas acepções: a) o território como instrumento de análise, que é visto como uma construção social resultante da mobilização e organização de atores em torno de projetos

⁹ Para Cazella *et al.* (2009, p. 60), “os atores são considerados grupos e segmentos diferenciados da sociedade civil e do Estado, os quais constituem conjuntos relativos homogêneos, segundo sua posição na vida sociocultural, econômica, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões de mundo convergentes”.

coletivos¹⁰ na sua dimensão espacial, envolvendo recursos materiais e imateriais; e b) o território como unidade de observação resultante de distintas lógicas (das organizações sociais ou políticas públicas), em cujo espaço podem se manifestar diversos territórios construídos, que expressam projetos coletivos dos atores sociais presentes. Tratam das dinâmicas territoriais associadas a quatro componentes (demográfico e social, econômico, ambiental e espacial), procurando evidenciar a complexa relação entre seus elementos interiores que o constituem e que estão interligados por fatores de interações. Assim:

- O componente demográfico e social se refere “às características demográficas das populações presentes numa região determinada [...], ao estado dos recursos, às potencialidades do desenvolvimento econômico, às reações, a modificações nas políticas econômicas, entre outros, decorrente do fato de o ser humano ser o primeiro agente de mutação das atividades, sendo os projetos dos grupos sociais a base das dinâmicas espaciais”. Somam-se a isso “as dinâmicas territoriais que [...] interagem diretamente com as disparidades sociais, das quais são, ao mesmo tempo, causas e consequências”.
- O componente econômico se refere “às mutações do sistema produtivo, à organização industrial, à urbanização e às novas funções dos centros urbanos, à evolução do papel das zonas rurais, etc.”, segundo os quais a economia espacial admite que entidades espaciais nacionais, regionais e locais formem a base da dinâmica dos processos econômicos. Além de “constatar que a organização social e econômica de um território possui uma lógica própria, e que os fenômenos econômicos se manifestam num quadro espacial regional”.

¹⁰ Seguindo as explicações de Cazella *et al.* (2009, p. 61), que por sua vez cita Piraux (2007), entende-se que “os projetos coletivos são constituídos pelo conjunto das ações e práticas coletivas que provêm de interesses convergentes de cada grupo de atores”. De acordo com o autor, “constituem arranjos de atores sociais e /ou institucionais em torno de objetivos e recursos compartilhados que intervêm sobre os territórios dados” (Ibid, p. 60).

- O componente ambiental se refere aos “processos de produção como um fator limitante do desenvolvimento, juntamente com os mercados,” segundo os quais “o nível e a natureza da atividade econômica condicionam e são condicionados pela disponibilidade dos recursos renováveis disponíveis, por sua gestão e dinâmica”. “[...] o nível de degradação dos recursos também induz dinâmicas”.
- O componente espacial refere-se “ao fato de o ser humano viver num espaço que ele constrói e maneja”. “[...] as relações sociais e a distribuição das populações, bem como suas trocas comerciais explicitando elementos essenciais, tais como a localização das atividades, os fluxos de pessoas e de bens entre locais, os efeitos da distância e a acessibilidade, a homogeneidade ou heterogeneidade do espaço, inclusive em termos de centro/periferia” (Cazella *et al.*, 2009, p. 62).

Os autores partem da premissa de que toda forma analítica entre os componentes/elementos das dinâmicas de um território busca entender sua evolução por meio de uma abordagem mais global, por exemplo, a própria definição do território, que pode ser compreendida em diversas escalas. Para Cazella *et al.* (2009), esses componentes/elementos funcionam por meio da dinâmica mediada pelas contradições internas do próprio modelo de desenvolvimento, uma vez que este pode ser entendido como intencionalidade, em que não há um ordenamento completo de todos os componentes/elementos num único sentido. Há em cada situação específicas configurações variáveis no tempo e no espaço.

Destacam ainda que a dinâmica territorial deve dar conta de um ordenamento territorial, considerando os imperativos ambientais, as atividades econômicas neles desenvolvidas, as relações mantidas pelas famílias rurais com seus respectivos territórios, os aspectos identitários, as institucionalidades vigentes, em relação às quais se apresentam questões de direitos, como respeito aos indivíduos e aos grupos sociais. Deverá le-

var em conta, também, o fato de as dinâmicas em meio rural considerarem as dinâmicas industriais e urbanas que influenciam, em níveis diversificados, os fenômenos observados em meio rural.

Diante dessas reflexões sobre a dinâmica de desenvolvimento territorial rural, considera-se o território como um lócus espacial apropriado e ordenado pelas sociedades, portador de relações sociais, econômicas, políticas e culturais entre os indivíduos e os grupos, que se estendem no tempo e no espaço. Nessas condições, ele representa o resultado de ações e de representações passadas, mas também de projetos e de projeções que as sociedades assumem, ou seja, toda atividade e práticas que a sociedade cria em seu espaço característico, como meio próprio da vida social. É nesse sentido que Cazella *et al.* (2009, p. 60) afirmam que “o território é modelado pelo passado e pelo futuro.”

2.4 – A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS: DA CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO

A referência às estratégias centralizadas, apresentada nas discussões sobre as políticas territoriais em si, tem sempre um significado que reflete a hegemonia da visão de um Estado desenvolvimentista e de um Estado mínimo, típico do pensamento neoliberal. A partir daí, reside o significado desta noção e suas controvérsias. Conforme argumenta Graziano da Silva e Takagi (2004), as estratégias centralizadas haviam sido concebidas no provimento de infraestrutura, como meio para alcançar a superação da condição de atraso de uma sociedade caracterizada como rural, enquanto as estratégias descentralizadas não deixam de se concentrar no fortalecimento da organização social, na perspectiva de garantir maiores benefícios às comunidades.

Nesse sentido, apesar das diversas opiniões existentes sobre as políticas públicas centralizadas, algumas percepções são comuns, a exemplo das políticas a favor do desenvolvimento que se focaram em ações de formação e ampliação de mercados globais, que privilegiavam a sua

dimensão econômica, a partir de interesses comerciais. Essa política de crescimento econômico, entendida também, como políticas de desenvolvimento, produziu seus resultados pelo mundo afora na compreensão de que, para atingir o desenvolvimento, era necessário passar pela adoção de um modelo de sociedade industrial, que consolida as principais estratégias de infraestrutura nacionais, de mercados livres e internacionalizados e de democracia representativa, o que levou a um conjunto de críticas e revisões dessa concepção.

Para Bonente e Almeida Filho (2007), a aplicação dessas políticas de desenvolvimento, gestadas na fase de auge sem precedentes do capitalismo no pós-guerra, foram sustentadas diretamente pelas teorias do desenvolvimento, mas também significativamente associada ao ideário desenvolvimentista, que pode ser sintetizado na crença generalizada do desenvolvimento econômico (capitalista), como panaceia para os problemas da sociedade. Com este ideário, os autores afirmam que o Estado desenvolvimentista assume o papel de principal componente da construção da nação, com forte crescimento econômico.

Em resumo, o contexto do pós-segunda guerra expressa a hegemonia da visão industrialista, que conquistou níveis elevados de desenvolvimento, dentro da visão que limitava este à noção de crescimento, especialmente dos países que se organizaram orientados pela hegemonia norte americana. Sobre essa discussão, Escobar (2005, p. 1) acrescenta que são marcas de desenvolvimento com “[...] alta taxa de urbanização e de educação, tecnificação da agricultura e adoção generalizada dos valores e princípios da modernidade, incluindo formas concretas de ordem, de racionalidade e de atitude individual”.

Bonente e Almeida Filho (2007) esclarecem ainda que, se o crescimento econômico do mundo industrializado, calcado historicamente no padrão tecnológico de produção, vinha ocorrendo, o mesmo não se podia dizer da distribuição dos seus frutos, especialmente nos anos de 1960. Essa contradição expressou-se intensamente a partir do momento em que o ideário pautado no vigor do crescimento econômico começou a es-

gotar-se, pois as oportunidades de investimentos foram se estreitando, evidenciando o esgotamento do padrão tecnológico (de produção) vigente ou modelo de industrialização. Os autores acrescentam que

as políticas nacionais fundamentadas em preceitos desenvolvimentistas não haviam logrado êxito na sua proposição basilar: a ideia de que o progresso material, sob o modo de produção capitalista, seria suficiente para contemplar, no mínimo, as necessidades básicas históricas da população do planeta. Ao contrário disso, assistia-se, naquele momento, a um acirramento das desigualdades sociais, além da inflexão no extraordinário crescimento econômico do pós-guerra sem que as diferenças de desenvolvimento entre os países tivessem sido efetivamente diminuídas (Bonente; Almeida Filho, 2007, p.43).

Esses autores ressaltam ainda que, a partir daí, cresce ideologicamente a proposta neoliberal que propõe o Estado mínimo, visto que caberia ao Estado, conforme aponta Bonente e Almeida Filho (2007, p. 45), “o papel de garantir o livre funcionamento do mercado por meio da implementação de reformas estruturais de desmantelamento do Estado de bem-estar”, além da garantia da manutenção das leis, da ordem, da justiça, da segurança e da propriedade.

Essas concepções são corroboradas por Anderson (2010), ao comentar que a crise econômica internacional, na década de 1970, emblematicamente pela combinação de baixa taxa de crescimento com altas taxas de inflação, limitou a capacidade dos poderes públicos, com redefinição do papel do Estado na economia e apoio às ideias neoliberais. O autor esclarece ainda que o argumento neoliberal utilizado para justificar as raízes dessa crise

pautava-se no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (Anderson, 2010, p.10).

Para o referido autor, é ainda na década de 1980 que aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio a nível internacional, cujas transações acabaram por diminuir o comércio mundial de mercados reais. Essa política econômica neoliberal atingiu inicialmente, na sua implementação, os países latino-americanos, como por exemplo, o Chile, sob a ditadura de Pinochet, em 1979. Além disso, no Reino Unido, no final da década de 1970, foi colocado em prática no Governo de Margaret Thatcher e, em 1980, nos Estados Unidos, com o Governo Ronald Reagan, que representavam de forma incontestável o estágio da ascensão do neoliberalismo com sua expansão do plano teórico-ideológico para o político, registrando-se hegemonicamente tanto na Europa Ocidental, quanto em outras regiões.

Convém destacar que é nesse mesmo período (anos de 1980) que muitos países do sul do planeta abrem espaços para a prática democrática e, em especial, na América Latina, encerram-se regimes políticos ditatoriais e iniciam-se novos períodos de implantação de regimes democráticos. Anderson (2010) destaca que a queda do Muro de Berlin, nos anos noventa, deu impulso à escalada do ideário do neoliberalismo que havia sempre incluído o anticomunismo como um dos componentes centrais.

Ainda de acordo com o supracitado autor, em 1991, o capitalismo avançado entrou de novo em uma profunda recessão, e a dívida pública de quase todos os países ocidentais começou a reassumir dimensões alarmantes. Isso provocou o enfraquecimento das ideologias neoliberais e o surgimento de novas interpretações adotadas pelos governos.

Ortega (2008), ao discutir sobre essa trajetória, considera que, como consequência do processo de planejamento com vistas à adoção de políticas de desenvolvimento territorial, duas estratégias merecem destaque. Inicialmente, relata uma estratégia orientada de “cima para baixo”, em que o desenvolvimento local é planejado pela esfera federal, baseada no forte apelo econômico em detrimento aos efeitos sociais negativos sofridos pela população, ou seja, sua preocupação não é o aumento do nível de emprego e renda agregada. Por outro lado, a outra estratégia, de *baixo*

para cima, considera que os planos de desenvolvimento local devem ser elaborados de forma descentralizada, por meio da participação das esferas públicas e privadas locais. Esta estratégia, como argumenta o autor, caracteriza-se pelas parcerias governo-sociedade local, apresentando um maior potencial para o desenvolvimento social. Para ele, a descentralização do planejamento daí resultante exige “uma maior organização da comunidade, aumentando a sua participação nas diretrizes que a localidade deve seguir” (Ortega, 2008, p. 29). Nesse sentido, o autor afirma que, nesta estratégia de “baixo para cima”, ainda mais ampla, há:

- a) Uma maior preocupação com aspectos sociais da localidade;
- b) um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo-se aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades; e
- c) um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados (Ortega, 2008, p. 30).

De acordo com o autor, a elaboração de um plano de *baixo para cima*, além de fomentar a democracia local, eleva a consciência da comunidade sobre sua responsabilidade social, conferindo-se maior legitimidade e eficácia aos modelos locais de desenvolvimento. Assim, o desafio seria combinar duas perspectivas de ações conjugadas, ou seja, as duas formas de planejamento constituiriam o processo de desenvolvimento: uma que partisse desde cima, com políticas estruturantes para a realidade local; e outra que seria desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial.

2.5 – EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Segundo Brasil (2003, p. 9), as políticas públicas expressas nas últimas décadas “ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e

nas oportunidades de prosperidade das populações que habitam o interior brasileiro”, o que tem incentivado a revisão do processo de agendamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Nesse sentido, as políticas públicas de desenvolvimento territorial, ancoradas em propostas de descentralização, tal como é o caso da transferência de responsabilidade de planejamento, distribuição e gestão de recursos, vêm ganhando consistência no Brasil como um fruto do processo de reforma político-administrativa¹¹. Isso pode ser evidenciado a partir da análise dos autores sobre a relação governo-sociedade, que vai determinar os discursos e práticas no âmbito da governança e do desenvolvimento territorial.

A discussão sobre política de desenvolvimento territorial preconizada pelo Governo federal desde 2003 está centrada em três estratégias: à redução da pobreza, ao combate à exclusão social e à diminuição das desigualdades sociais e regionais. Naquele momento, iniciou-se a reestruturação e o fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, permitindo maior integração entre atores sociais mais organizados, maior articulação em torno dos recursos e processos territorializados, além de propiciar políticas com enfoque setoriais, que pudessem implementar a Política Nacional dos Territórios Rurais. Naquele momento, para garantir a organização desses territórios em que já existia uma base social organizada, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) criou a Secretaria Territorial de Desenvolvimento (STD) com o propósito de introduzir estratégias de (re)direcionamento e apoio à política de desenvolvimento rural, sendo o enfoque territorial o eixo central. A alteração de escala da ação dos municípios levou ao enfraquecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento, que na verdade já funcionavam precariamente (Hespanhol, 2012).

¹¹ Dallabrida (2011, p.49) comenta sobre a literatura brasileira que “está repleta de estudos que fazem fortes críticas à prática da descentralização político-administrativa”. Sobre essa discussão, o autor acrescenta que as críticas são aferidas ao papel do Estado nos processos de descentralização político-administrativa, especialmente em sua dimensão de estruturas sub-nacionais de gestão do desenvolvimento.

De acordo com Veiga (2001), na orientação para o desenvolvimento rural proposta pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)¹², somente os programas de Democratização do Acesso à Terra e Ampliação e Fortalecimento para Agricultura Familiar já haviam sido concebidos no Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 a 2002), por meio do Pronaf e dos assentamentos rurais. É nesse contexto do governo FHC que surgem os primeiros focos territoriais, com destaque para a linha específica do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais. Nessa direção, alguns autores, entre eles Hespanhol (2012) e Leite e Junior (2012), podem ser citados por suas inferências sobre essa temática. Os autores consideram que esse programa, em geral direcionado a um público específico, destacou-se

pela atuação em municípios relativamente precários na área agrícola, por meio de um repasse médio de R\$ 150 mil anuais, durante quatro anos, direcionados a uma pauta de ações definidas pelos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs), discutidos no âmbito dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), cuja existência (e certa paridade entre atores governamentais e entidades representativas dos agricultores familiares) era obrigatória para o recebimento dos recursos (Leite; Junior, 2012, p. 2).

Normalmente, essa prática constituía-se em um posicionamento res-
tritivo que se encontrava na definição da articulação e o financiamento

¹² De acordo com Ortega (2008), para deliberar sobre os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), elaborados nas municipalidades e aprovados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi criado, em 1999, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDRS). Inicialmente, caberia a esse conselho traçar as diretrizes, os objetivos e as metas de quatro programas: Programa Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária - Banco da Terra-, Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda do Setor Rural. Entretanto, já no final do governo Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação executiva de José Eli da Veiga, o CNDRS procurou dar uma nova orientação para o desenvolvimento rural. Quanto às modificações do CONDRAF, foram regulamentas pelo Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2000.

das atividades previstas pelo programa, as quais são consideradas medidas oficiais que se davam entre a esfera nacional e estadual e aquela fundada no município. Esse foi o momento em que foram selecionados os municípios que tinham grande participação da agricultura familiar e, a partir daí, foram financiados projetos de infraestrutura para atender a agricultura familiar. Já os dois outros programas, Construção da Educação Rural e Diversificação das Economias Rurais, de acordo com Veiga (2001), buscavam contribuir para a consolidação dessa nova estratégia de desenvolvimento territorial rural no Brasil.

Portanto, a missão da SDT é atuar nos territórios apoiando “a organização e o fortalecimento institucional de atores sociais locais na *gestão participativa* do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, promovendo a *implementação e integração de políticas públicas*” (Brasil, 2005, p. 14-5). Conforme relata Oliveira (2005, p.3), a estratégia de trabalho da SDT se materializa em dois critérios de priorização, que fazem parte da essência da política de desenvolvimento territorial: a “implementação de um processo de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais” e “o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados, formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial”. Dessa forma, a STD se constitui em instrumento para a promoção do desenvolvimento de territórios onde predominam agricultores familiares e beneficiários de reforma e ordenamento agrário, sendo colocada no rol de colaborar para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e de autogestão dos territórios (Brasil, 2005).

Ortega (2008) relata que a criação da SDT, como foi dito anteriormente, teria sido o resultado das ações definidas no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), idealizado nos anos de 2002, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (ex-CNDRS). O plano se fundamentava em quatro programas básicos: Democratização do Acesso a Terra; Ampliação e Fortalecimento da Agricultura Familiar; Construção da Educação Rural e Diversificação das Economias

Rurais. Para tanto, de acordo com o autor, para coordenação dessa política territorial, reorganizou-se o CNDRS, que passou a chamar-se Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (atual Condraf). Nesse sentido, Ortega ressalta que:

A estratégia principal de atuação da SDT é promover ações descentralizadas que valorizem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios, unidades que melhor dimensionam os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, e que podem ser mobilizadas para o estabelecimento de ações voltadas para o desenvolvimento (Ortega, 2008, p. 161).

Além desse aspecto, há que se considerar que a ideia é unir os municípios em um projeto de desenvolvimento territorial e, consequentemente, criar novos arranjos intermunicipais. De acordo com Ortega (2008), os formuladores dessa estratégia de políticas exerceram forte influência sobre a decisão que seria garantir a unidade territorial. Aliados a essa situação, outro elemento importante constatado pelo autor, além dos documentos oficiais do próprio MDA para a promoção de unidade territorial, é que a escala municipal é limitada, muito restrita para o planejamento e a organização de iniciativas de desenvolvimento, enquanto a escala estadual é excessivamente ampla e não consegue dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais.

Assim, dentro do eixo de fortalecimento de política de desenvolvimento territorial, os Territórios Rurais foram identificados e constituídos pela SDT, com base nas identidades regionais, erigida como elemento aglutinador e também promotor do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2003). Ortega (2008) complementa ainda que, para a constituição dos Territórios Rurais, adota-se uma configuração com base em elementos de coesão social e territorial, que se traduz pela predominância de elementos rurais. De acordo com Brasil (2003, p.34), incluem-se “os espaços urbanizados, que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados”. Neste ponto, essa estratégia considerava como fundamental:

o ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica, população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradicionais típicos do universo rural (Brasil, 2003, p.34).

No entanto, não foram levadas em conta as grandes diferenças existentes entre o crescimento e o desenvolvimento dos municípios, em termos de arrecadação e participação social qualificada a nível educacional e das relações entre a esfera local e regional. Dificulta-se, assim, a operacionalização e execução das ações. Além desses aspectos gerais, essa estratégia adotada pelo governo brasileiro considerava fundamental a construção dos territórios rurais com a finalidade

de articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vida das suas populações (Brasil, 2003, p.10).

Isso significa que é aberto um espaço para a participação política da sociedade civil e para a inserção das demandas dos movimentos sociais na pauta de políticas públicas de desenvolvimento sobre as bases territoriais específicas, o que seria, nesse caso, entendido como uma integração de ações entre governo federal, estados e municípios, que são fundamentais para construção dessas estratégias. Desde então estabelece o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, que se origina da linha de Infraestrutura e Serviços Municipais e de Capacitação dos Agricultores Familiares, configuradas no Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), como modelo de política do MDA, com o objetivo de garantir aos agricultores familiares o reconhecimento de inclusão econômica e produtiva, que passou a vigorar no Plano Plurianual (PPA)

2004-2007¹³. Sob essa orientação geral, a política do MDA propriamente dita só foi materializada em 2004, com a inclusão dessas duas modalidades, ou seja, duas linhas do Pronaf, que passaram a compor o Pronat, por meio do Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços nos TRs de Identidade e Capacitação de Agentes de Desenvolvimento. O modelo de política do MDA também conta com parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estadual e municipal.

Nessa acepção, o MDA começou a trabalhar nos territórios já com uma base social organizada. Iniciou seu trabalho buscando principalmente fortalecer essas representações sociais, por meio da formação de agente de desenvolvimento, capacitação (em negócios e comércios, associativismo e cooperativismo, priorizados nas oficinas durante o ciclo de gestão), articulação dos pequenos produtores/agricultores familiares, realizações de feiras regionais e melhoramento das infraestruturas de projetos locais e outras ações de recorte setorial, com o objetivo de alcançar o fortalecimento da agricultura familiar.

Ortega (2008, p.132) considera que o Pronaf Infraestrutura e Serviço teve como desafio o desenvolvimento de capacidades/habilidades para a “definição de estratégias que deveriam ir além da utilização de recursos disponíveis anualmente pelo programa”. Este arcabouço ou aparato legal, no seu conjunto, é um programa cuja proposta foi gestada para “garantir não somente a superação das dificuldades econômicas e sociais dos produtores familiares, mas fundamentalmente, de alçar esse segmento a uma posição estratégica, a fim de dinamizá-lo para alcançar o desenvolvimento local” (Ortega, 2008, p.123).

Além disso, essa linha de ações destinada à formação de agentes de desenvolvimento nos TRs, embora tenha sido frequentemente trabalhada

¹³ A lei do Plano Plurianual (PPA) é uma iniciativa do Poder Executivo, prevista no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e vigora durante quatro anos (exercícios financeiros). Seu projeto, todavia, deve ser submetido à aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e, por isso, sua execução é iniciada no segundo ano de um mandato presidencial e concluída no primeiro ano do mandato subsequente (Garcia, 2000).

pelo o MDA, no período entre 2004 e 2007, voltada basicamente para a dimensão econômica, (inclusive utilizando o Pronaf Infraestrutura e Serviço municipais), caracterizou-se como um elemento pedagógico de articulação de fortalecimento desses espaços, que são os colegiados territoriais, compostos por representantes da sociedade civil e do poder público. Esse vício de origem tem efeitos sobre o conjunto das políticas públicas, pois existe ainda nos colegiados territoriais uma visão que prioriza o desenvolvimento econômico, restringindo as representações com uma visão mais ampla e integradora de desenvolvimento.

Leite e Junior (2012, p.3) também buscaram a gênese do Pronat, concluindo que ele é resultado de um novo desenho de política, advinda de uma nova institucionalidade, o território. Nesse sentido, os autores comentam que o território é “fundado na representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e que previa a coordenação e a articulação de um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum”. Para os autores, outra inovação do Pronat que o diferencia do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi “a ampliação da participação de representantes da sociedade civil nos colegiados de desenvolvimento territorial (Codeter), que geralmente é de 2/3 dos componentes, enquanto que na política precedente era paritário”.

Os autores argumentam ainda que, no desenho dessa política, paralelamente, foram associadas outras ações, ampliando a intervenção do Pronat. Vale registrar que os setores da sociedade com aliados governamentais buscavam avançar nas propostas de Assistência Financeira mediante Ementas Parlamentares e no Projeto Dom Helder Câmara. Tal projeto desenvolve ações de segurança hídrica, segurança alimentar, produção e comercialização, gestão social e acesso ao crédito, direcionado ao desenvolvimento sustentável para os assentamentos de reforma agrária, especialmente no semiárido do Nordeste. Entretanto, essas ações não foram suficientes para enfrentar os desafios da melhoria da renda no contexto de desenvolvimento de TRs, decorrentes, entre outros aspectos, da baixa qualificação e escolaridade do agricultor fami-

liar, tornando-se evidente a necessidade de ampliar as opções de intervenção do Pronat. Assim,

no ano de 2004, foi criada a linha “Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)” e “Gestão Administrativa do Programa”. Em 2006, foi instaurado o “Apoio à Gestão de PTDRS”, que representou a possibilidade de qualificar o processo de planejamento dos territórios rurais apoiado pela política. Em 2007, instituiu-se a ação “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária”. E no de 2008, [ampliam a discussão sobre os limites dessa política, e nesse caso] foi criada a linha de “Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade”, a qual estaria voltada, basicamente, para o fortalecimento de iniciativas territoriais de conservação e manejo sustentável da agrobiodiversidade (Leite, Junior, 2012, p.3).

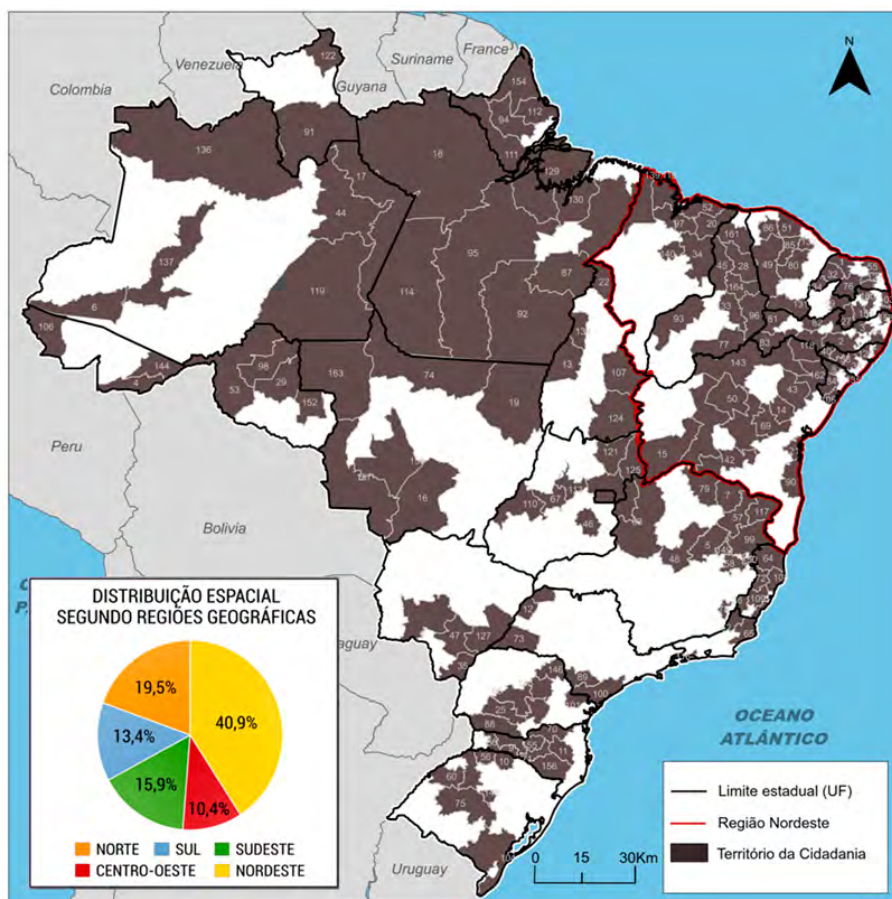
Outro fator agregado a essa proposta de política centraliza-se nos colegiados de âmbito territorial, nos fóruns constituídos em cada território rural de identidade, atraindo membros das instituições da sociedade civil e do poder público. Esses são responsáveis pelo planejamento territorial e articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios.

De acordo com os dados do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA, 2012), até o ano de 2012 já haviam sido definidos 165 territórios rurais distribuídos pelas regiões brasileiras, incluindo um total de 2.392 municípios. Evidencia-se a maior concentração de territórios rurais de identidade no Nordeste com 40,9% do percentual (Figura 2.1).

Todavia, há de se considerar as precárias condições materiais, sociais e organizativas desses territórios. Vale destacar que esses territórios rurais não se constituíram um ente federativo, não se personalizaram juridicamente para garantir, inclusive, o manejo dos recursos financeiros

que são destinados aos territórios, ficando a prefeitura com a autonomia dos recursos. Ou seja, os recursos estão sujeitos ao tradicional e histórico mandonismo do governante local, isto é, do prefeito, do comando executivo. Nesse sentido, pode-se imaginar a grande dependência dos territórios às decisões do comando executivo, sendo difícil fazer com que as estratégias e ações tenham uma conotação territorial.

Figura 2.1. Brasil: Territórios rurais (2013)



IDENTIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS

1 – Açú-Mossoró – RN	42 – Do Médio Sertão – AL	83 – Sertão Do São Francisco – PE	124 – Sudeste – TO
2 – Agreste Meridional – PE	43 – Do Sisal – BA	84 – Sertão Ocidental – SE	125 – Vale do Paranã – GO
3 – Agreste Central – PE	44 – Manaus e Entorno – AM	85 – Sertões De Canindé – CE	126 – Mata Alagoana – AL
4 – Alto Acre e Capixaba – AC	45 – Entre Rios – PI	86 – Sobral – CE	127 – Vale do Ivinhema – MS
5 – Alto Jequitinhonha – MG	46 – Estrada De Ferro – GO	87 – Sudeste Paraense – PA	128 – Sul Litorâneo – ES
6 – Alto Juruá – AM	47 – Grande Dourados – MS	88 – Sudoeste Paranaense – PR	129 – Marajó – PA
7 – Alto Rio Pardo – MG	48 – Sertão de Minas – MG	89 – Sudoeste Paulista – SP	130 – Baixo Tocantins – PA
8 – Alto Sertão – SE	49 – Inhamuns Crateús – CE	90 – Litoral Sul – BA	131 – Cariri – CE
9 – Alto Uruguai – SC	50 – Irecê – BA	91 – Sul De Roraima – RR	132 – Baturité – CE
10 – Alto Uruguai – RS	51 – Vales do Curu e Aracatiaçu – CE	92 – Sul Do Pará/Alto Xingu – PA	133 – Vale do Canindé – PI
11 – Alto Vale do Itajaí – SC	52 – Lençóis Maranhenses/Muinim – MA	93 – Tabuleiros Do Alto Parnaíba – PI	134 – Alto Oeste – RN
12 – Andradina – SP	53 – Madeira Mamoré – RO	94 – Centro Oeste – AP	135 – Baixo São Francisco – SE
13 – Apa Cantão – TO	54 – Mata Sul – PE	95 – Transamazônica – PA	136 – Rio Negro da Cidadania Indígena – AM
14 – Bacia Do Jacuípe – BA	55 – Mato Grande – RN	96 – Vale Do Guaribas – PI	137 – Médio Juruá – AM
15 – Bacia Do Rio Corrente – BA	56 – Médio Alto Uruguai – RS	97 – Vale Do Itapecuru – MA	138 – Médio Araguaia – TO
16 – Baixada Cuiabana – MT	57 – Médio Jequitinhonha – MG	98 – Vale Do Jamarí – RO	139 – Alto Turi e Gurupi – MA
17 – Baixo Amazonas – AM	58 – Médio Rio Doce – MG	99 – Vale Do Mucuri – MG	140 – Médio Mearim – MA
18 – Baixo Amazonas – PA	59 – Médio Sertão – PB	100 – Vale Do Ribeira – SP	141 – Campo e Lagos – MA
19 – Baixo Araguaia – MT	60 – Missões – RS	101 – Vale Do Ribeira – PR	142 – Sertão Produtivo – BA
20 – Baixo Parnaíba – MA	61 – Nordeste Paraense – PA	102 – Velho Chico – BA	143 – Sertão do São Francisco – BA
21 – Baixo Sul – BA	62 – Noroeste – RJ	103 – Zona Da Mata Norte – PB	144 – Baixo Acre – AC
22 – Bico Do Papagaio – TO	63 – Noroeste De Minas – MG	104 – Zona Sul Do Estado – RS	145 – Caminhos do Tibagi – PR
23 – Trairí – RN	64 – Norte – ES	105 – Sul Sergipano – SE	146 – Norte Pioneiro – PR
24 – Borborema – PB	65 – Norte – RJ	106 – Vale Do Juruá – AC	147 – Noroeste Colonial – RS
25 – Cantuquiriguaçu – PR	66 – Oeste Catarinense – SC	107 – Jalapão – TO	148 – Centro Serra – RS
26 – Caparaó – ES	67 – Vale Do Rio Vermelho – GO	108 – Juparanã – ES	149 – Alto Saçu Grande – MG
27 – Cariri Ocidental – PB	68 – Paraná Centro – PR	109 – Das Montanhas e Águas do Espírito – ES	150 – São Mateus – MG
28 – Carnaubais – PI	69 – Piemonte do Paraguaçu – BA	110 – Médio Araguaia – GO	151 – Noroeste Paulista – SP
29 – Central – RO	70 – Planalto Norte – SC	111 – Sul Do Amapá – AP	152 – Rio Machado – RO
30 – Centro Sul – PR	71 – Planalto Catarinense – SC	112 – Dos Lagos – AP	153 – Mata Norte – PE
31 – Chapada Diamantina – BA	72 – Pólo Colatina – ES	113 – Vale Do São Patrício – GO	154 – Extremo Norte – AP
32 – Sertão Do Apodi – RN	73 – Pontal Do Paranapanema – SP	114 – BR 163 – PA	155 – Alto Vale do Rio do Peixe – SC
33 – Meio Oeste Contestado – SC	74 – Portal Da Amazônia – MT	115 – Baixada Ocidental – MA	156 – Serra Catarinense – SC
34 – Cocalis – MA	75 – Região Central – RS	116 – Baía de Ilha Grande – RJ	157 – Grande Cárceres – MT
35 – Cone Sul – MS	76 – Seridó – RN	117 – Baixo Jequitinhonha – MG	158 – Alto Paraguai – MT
36 – Da Bacia Leiteira – AL	77 – Serra Da Capivara – PI	118 – Itaparica – BA/PE	159 – Cariri Oriental – PB
37 – Da Reforma – MS	78 – Serra do Brigadeiro – MG	119 – Madeira – AM	160 – Curimataú – PB
38 – Das Águas Emendadas – DF/GO/MG	79 – Serra Geral – MG	120 – Zona Da Mata Sul – PB	161 – Cocalis – PI
39 – Do Agreste – AL	80 – Sertão Central – CE	121 – Chapada dos Veadeiros – GO	162 – Semi-árido Nordeste II – BA
40 – Do Alto Sertão – AL	81 – Sertão do Araripe – PE	122 – Ter. Indígena Raposa Serra do Sol e S. Marcos – RR	163 – Noroeste – MT
41 – Do Litoral Norte – AL	82 – Sertão Do Pajeú – PE	123 – Potengi – RN	164 – Vale do Sambito – PI

Fonte: Composição dos territórios da cidadania – MDA/SDT, 2013.

Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior.

Nesse sentido, torna-se clara a existência de uma solução limitada de compromissos, cuja tendência foi muito mais de respostas para inclusão de ações produtivas e de desenvolvimento econômico. Essas ações acabaram mostrando-se insuficientes para promover o desenvolvimento integral das famílias rurais, tornando evidente a necessidade de ampliar as ações de intervenção que contemplem as diferentes dimensões do processo de desenvolvimento.

No contexto de reforma política, em 2008, o MDA sugeriu ao governo federal que fosse criado um programa em que fossem abordadas as outras dimensões do desenvolvimento e não somente a econômica, como estava baseado o Pronat, contemplando também as dimensões socioculturais, político-institucionais e ambiental, com ações conjuntas com outros ministérios. No texto do Programa Território da Cidadania (PTC), registrado no portal do MDA, é bastante ilustrativa essa tendência, quando destaca que o programa deve estar direcionado para:

[...] resultados econômicos com seus níveis de eficiência obtidos através da capacidade de usar e articular recursos para gerar oportunidade de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas e agricultores;
[...] mais equidade social, com intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas de poder, tendo como referência a história, os valores, a cultura do território e o respeito pela diversidade;

Naquele período, foi lançado o PTC, que se pautou na compreensão de território e de abordagem territorial adotado pelo Pronat. Corroboram com essa perspectiva Leite e Junior (2012), ao comentarem que nessa proposta o que se distingue do Pronat é:

A ênfase no combate à pobreza e na conquista da cidadania como objetivos primordiais da intervenção governamental, assim como a mobilização de 22 ministérios no sentido de planejarem suas ações de modo a implementarem as políticas públicas correspondentes de forma integrada (Leite; Junior, 2012, p. 6).

Nesse contexto, como destaca Ortega (2008), os Territórios da Cidadania (TCs) vêm sendo constituídos pelos Territórios Rurais, sendo priorizados os territórios deprimidos; ou seja, aqueles com baixo acesso aos serviços básicos, estagnação na geração de renda e carência de política integrada e sustentável. Portanto, são programas que normalmente fomentam o projeto coletivo. Embora a Lei Orçamentária Anual (LOA) não possua uma rubrica própria, conta com os recursos dos órgãos integrantes nos programas, cujas ações são submetidas a um processo específico de gestão. Isso significa que as ações são instrumentos diretos de intervenção, mediados por uma correlação de forças das mais diversas origens e intensidade, em termos do acesso aos recursos pelo território.

Nesses termos, o PTC engloba três eixos aglutinadores de atuação: Apoio à Atividade Produtiva, Cidadania e Direito, e Infraestrutura. Tais eixos se desdobram em sete temas que apontam para as prioridades do programa, a saber: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial e Infraestrutura. Dessa forma, eixos e temas compõem a matriz de oferta de ações do programa pelo governo federal. É conveniente destacar que “em 2008, o programa identificou 180 ações; já em 2009 subiram para 203 e em 2010 reduziram-se para 170” (Leite; Junior, 2012, p.6). Isso pode representar um desmoronamento da adesão ao programa por meio da oferta de ações, implicando um baixo volume de recursos destinados aos territórios. Portanto, ao se tratar de um programa que envolve várias ações setoriais oriundas de distintos ministérios, como considerado por Leite e Junior (2012),

[...] não se trata da criação, pelos órgãos federais, de novas políticas públicas para ingressarem no PTC, mas de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Desse modo, no momento em que o ministério passa a integrar o PTC, não haverá maior dotação orçamentária para a instituição, somente uma distribuição dos valores buscando aumentar os

recursos empregados nas regiões mais empobrecidas, menos dinâmicas etc., buscando melhorar a eficiência da sua aplicação no campo. Em outras palavras, os recursos dos ministérios não são ampliados; o que ocorre é que cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para esse espaço através do PTC. Portanto, não ocorre um “aumento do bolo”, somente uma nova redistribuição das suas fatias. Em alguns territórios – principalmente aqueles mais isolados – isso pode representar um acréscimo de recursos, enquanto que para outras localidades os valores têm poucas alterações, pois traduzem-se na mesma rubrica que já chegava aos municípios antes da sua constituição em TC (Leite; Junior, 2012, p.6).

Porém, entende-se que a matriz de oferta de ações do Território da Cidadania deveria começar pela demanda qualificada dos colegiados territoriais. No entanto, a consulta anual, junto aos ministérios, buscando adesão ao programa por meio de ofertas de ações, de acordo com Allebrandt e Siedenberg (2011, p. 266), “seria instrumento típico de democracia representativa e não participativa”. Para os autores, “a consulta é apenas a etapa final de um processo em que a cidadania está presente e que, portanto, enquanto processo decisório, a consulta é altamente eficaz, desde que garantida a efetividade das políticas eleitas pela população” (Allebrandt; Siedenberg, 2011, p. 266).

Outro aspecto do programa que deve ser apontado em sua caracterização prende-se ao fato de que, de 2008 a 2010, ele proporcionou um crescimento expressivo de 109,8% na aplicação dos recursos recebidos, com a entrada de mais sessenta novos territórios no programa, alcançando R\$ 26,8 bilhões. Nesse caso, os temas com maior montante de recursos foram Organização Sustentável da Produção, Saúde, Saneamento e Acesso à Água. Na avaliação de Leite e Junior (2012):

Existe uma concentração de recursos em três linhas gerais do programa (Direitos e Desenvolvimento social; infraestrutura; e organização Sustentável da produção), pois aproximadamente 80% do

montante ficam retidos nesses estratos (mais de 40% na área de Direitos e Desenvolvimento Social em 2010). No oposto, estão as ações vinculadas à Educação e Cultura e Ações Fundiárias e Apoio à Gestão Territorial, ação que detinha somente 7% em 2008, caindo para 5% em 2010. O tema Gestão Territorial merece destaque especial porque, apesar de ser uma das inovações do PTC e apresentar um grande desafio na sua aplicação, ele responde por somente 0,1% dos recursos previstos no programa (R\$ 34 milhões em 2010) (Leite; Junior, 2012, p. 7).

Os referidos autores consideram que, apesar desses aumentos nos valores do PTC por ministério, esses órgãos possuem participação desigual no montante de recursos disponibilizados para as ações nos TCS, característica que se mantém entre os anos de 2008 a 2010. Nessa direção, apenas três ministérios (dos 19 participantes) concentram mais de 70% dos valores do programa: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA e Ministério da Saúde – MS.

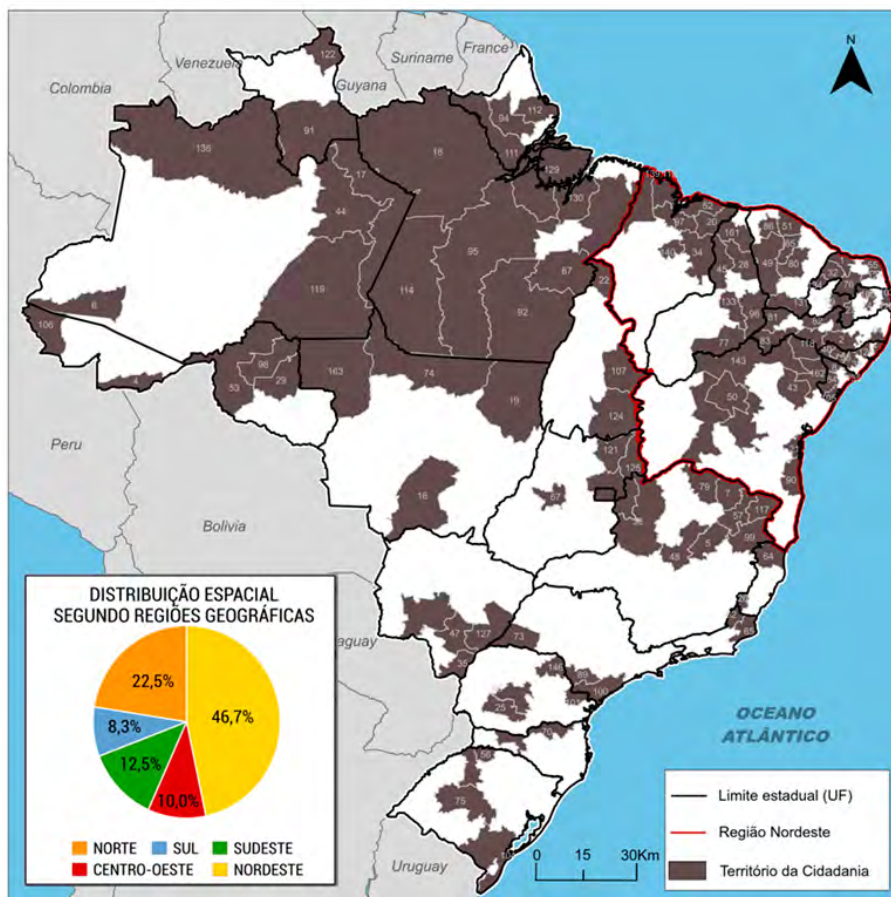
Entretanto, essas observações são reflexos do grande peso que algumas ações possuem no PTC. Isso fica evidente na análise dos seis instrumentos que mobilizam recursos maiores (Bolsa família, Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa, Benefício de Prestação Continuada ao Deficiente, Pronaf, Luz para Todos e Cresce Nordeste), pois eles representam 60% dos valores previstos ao programa, restando pouco mais de um terço às outras ações, constatação reforçada pelas considerações de Leite e Junior (2012).

No bojo das mudanças que o PTC vem experimentando, está a ampliação da gestão de programas governamentais que começaram a territorializar as ações como forma de garantir que o volume de recurso previsto inicialmente na matriz de ação federal chegue a determinado espaço de modo impreterível.

De acordo com os dados do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), até o ano de 2012, já haviam sido definidos

120 Territórios da Cidadania distribuídos pelas regiões brasileiras, totalizando 1.852 municípios, o que corresponde a 32,9% do total do país (Figura 2.2).

Figura 2.2. Brasil: Territórios da cidadania (2013)



IDENTIFICAÇÃO DOS TERRITÓRIOS		
1 - Açú-Mossoró - RN	52 - Lençóis Maranhenses/Munin - MA	101 - Vale Do Ribeira - PR
2 - Agreste Meridional - PE	53 - Madeira Mamoré - RO	102 - Velho Chico - BA
4 - Alto Acre e Capixaba - AC	54 - Mata Sul - PE	103 - Zona Da Mata Norte - PB
5 - Alto Jequitinhonha - MG	55 - Mato Grande - RN	104 - Zona Sul Do Estado - RS
6 - Alto Juruá - AM	56 - Médio Alto Uruguai - RS	105 - Sul Sergipano - SE
7 - Alto Rio Pardo - MG	57 - Médio Jequitinhonha - MG	106 - Vale Do Juruá - AC
8 - Alto Sertão - SE	59 - Médio Sertão - PB	107 - Jalapão - TO
16 - Baixada Cuiabana - MT	61 - Nordeste Paraense - PA	111 - Sul Do Amapá - AP
17 - Baixo Amazonas - AM	62 - Noroeste - RJ	112 - Dos Lagos - AP
18 - Baixo Amazonas - PA	63 - Noroeste De Minas - MG	114 - BR 163 - PA
19 - Baixo Araguaia - MT	64 - Norte - ES	115 - Baixada Ocidental - MA
20 - Baixo Parnaíba - MA	65 - Norte - RJ	117 - Baixo Jequitinhonha - MG
21 - Baixo Sul - BA	67 - Vale Do Rio Vermelho - GO	118 - Itaparica - BA/PE
22 - Bico Do Papagaio - TO	68 - Paraná Centro - PR	119 - Madeira - AM
24 - Borborema - PB	70 - Planalto Norte - SC	120 - Zona Da Mata Sul - PB
25 - Cantuquiriguaçu - PR	73 - Pontal Do Paranapanema - SP	121 - Chapada dos Veadeiros - GO
26 - Caparaó - ES	74 - Portal Da Amazônia - MT	122 – Território Indígena Raposa Serra do
27 - Cariri Ocidental - PB	75 - Região Central - RS	Sol e S. Marcos - RR
28 - Carnaubais - PI	76 - Seridó - RN	123 - Potengi - RN
29 - Central - RO	77 - Serra Da Capivara - PI	124 - Sudeste - TO
31 - Chapada Diamantina - BA	79 - Serra Geral - MG	125 - Vale do Paranã - GO
32 - Sertão Do Apodi - RN	80 - Sertão Central - CE	126 - Mata Alagoana - AL
33 - Meio Oeste Contestado - SC	81 - Sertão do Araripe - PE	127 - Vale do Ivinhema - MS
34 - Cocais - MA	82 - Sertão Do Pajeú - PE	129 - Marajó - PA
35 - Cone Sul - MS	83 - Sertão Do São Francisco - PE	130 - Baixo Tocantins - PA
36 - Da Bacia Leiteira - AL	84 - Sertão Ocidental - SE	131 - Cariri - CE
37 - Da Reforma - MS	85 - Sertões De Canindé - CE	133 - Vale do Canindé - PI
38 - Das Águas Emendadas - DF/GO/MG	86 - Sobral - CE	134 - Alto Oeste - RN
39 - Do Agreste - AL	87 - Sudeste Paraense - PA	135 - Baixo São Francisco - SE
40 - Do Alto Sertão - AL	89 - Sudoeste Paulista - SP	136 - Rio Negro da Cidadania Indígena
41 - Do Litoral Norte - AL	90 - Litoral Sul - BA	- AM
42 - Do Médio Sertão - AL	91 - Sul De Roraima - RR	139 - Alto Turi e Gurupi - MA
43 - Do Sisal - BA	92 - Sul Do Pará/Alto Xingu - PA	140 - Médio Mearim - MA
44 - Manaus e Entorno - AM	94 - Centro Oeste - AP	141 - Campo e Lagos - MA
45 - Entre Rios - PI	95 - Transamazônica - PA	143 - Sertão do São Francisco - BA
47 - Grande Dourados - MS	96 - Vale Do Guaribas - PI	146 - Norte Pioneiro - PR
48 - Sertão de Minas - MG	97 - Vale Do Itapecuru - MA	147 - Noroeste Colonial - RS
49 - Inhamuns Crateús - CE	98 - Vale Do Jamarí - RO	160 - Curimataú - PB
50 - Irecê- BA	99 - Vale Do Mucuri - MG	161 - Cocais - PI
51 - Vales do Curu e Aracatiçu - CE	100 - Vale Do Ribeira - SP	162 - Semi-árido Nordeste II - BA
		163 - Noroeste – MT
Fonte: composição dos territórios da cidadania – MDA/SDT, 2013. Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior.		

Assim, para enfrentar esta nova realidade, os TCs têm como princípios básicos: a estratégia de planejamento e gestão territorial, considerando as múltiplas dimensões de desenvolvimento, além dos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável; e a integração de ações entre governo federal, os governos estaduais e municípios com ampla participação social, com o objetivo de promover e acelerar a recuperação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

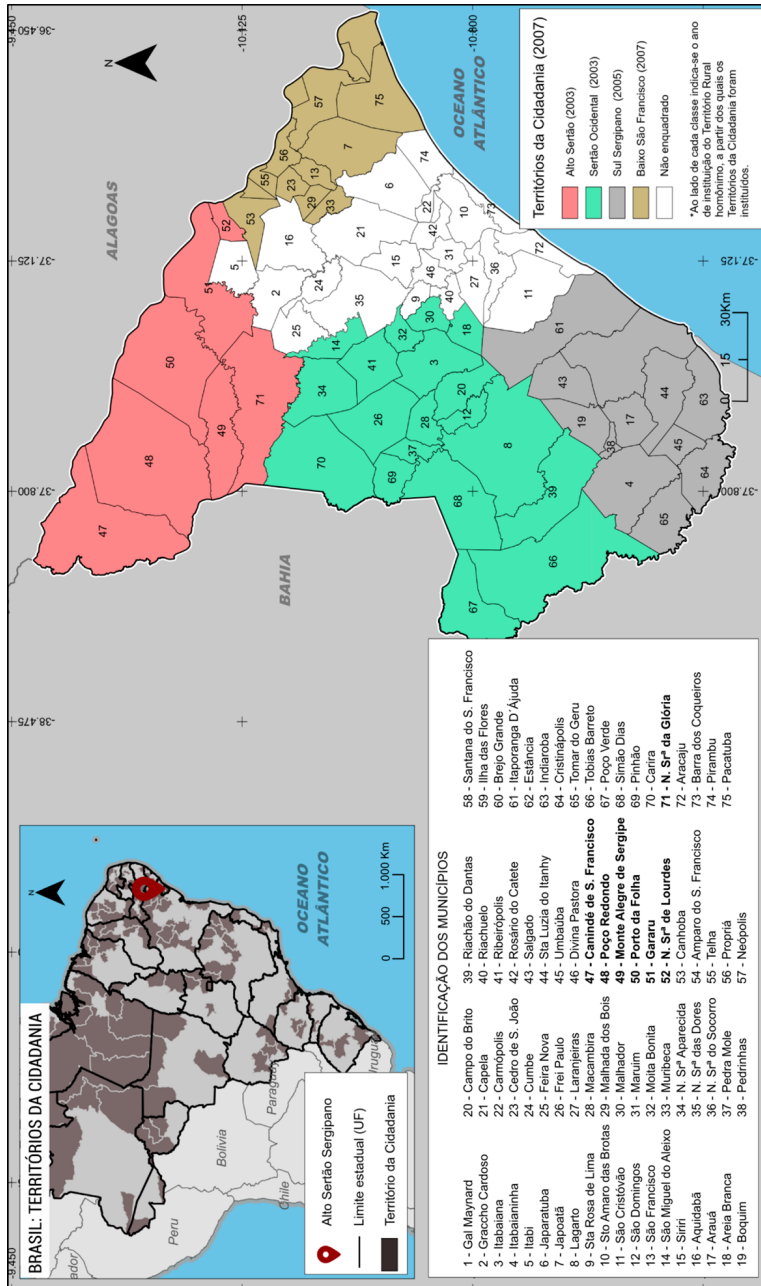
2.6 – ESTRATÉGIAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM SERGIPE

O estado de Sergipe, o menor estado federativo do Brasil, engloba um espaço geográfico heterogêneo de 22,050 km², equivalente a 0,26% do território nacional, no qual residem, de acordo com o IBGE (2010), em torno de 2, 1 milhão de habitantes.

Em Sergipe, constata-se a existência de duas estratégias de desenvolvimento: Território Rural de Identidade, denominado atualmente Território da Cidadania, articulados via governo Federal, por meio de suas políticas de desenvolvimento econômicas e programas básicos de cidadania (Figura 2.3), além do Território do Planejamento (TP), gestado pelo governo estadual, que busca desenvolver o estado de forma territorializada (Figura 2.4).

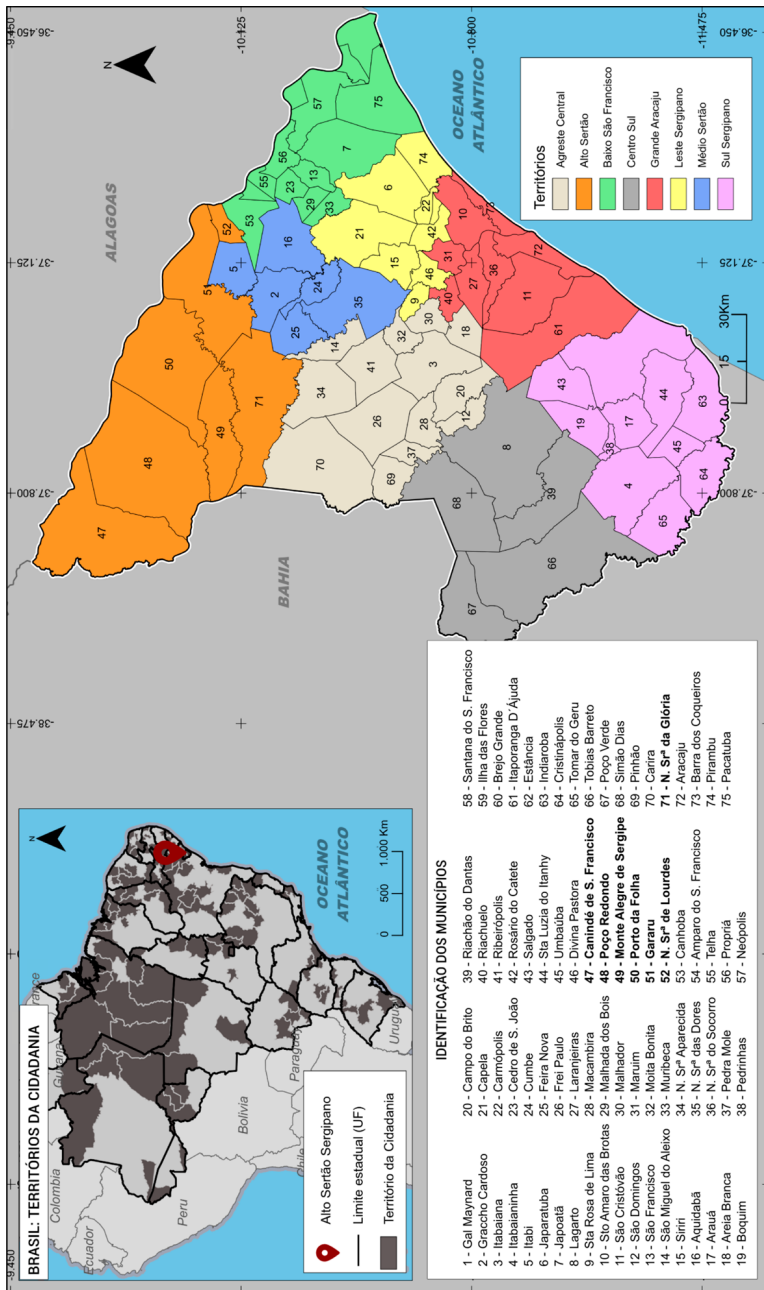
Em Sergipe, existem quatro TCs reconhecidos pela STD/MDA, que englobam 52 municípios, dos 75 existentes em Sergipe: Alto Sertão Sergipano (2003), com sete municípios; Sertão Ocidental de Sergipe (2003), com dezenove municípios; Sul Sergipano (2005), com doze municípios; e Baixo São Francisco Sergipano (2007), com quatorze municípios, que já possuíam uma organização social e uma estrutura de colegiado territorial, com o Pronat. Por outro lado, o Governo do Estado reconhece, desde 2007, oito TPs: Alto Sertão Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Sul Sergipano, Centro Sul Sergipano, Leste Sergipano, Agreste Sergipano, Baixo São Francisco, Grande Aracaju.

Figura 2.3. Sergipe: Territórios da cidadania



Fonte dos dados: Arquivo Gráfico Municipal – SEPLAG-SE/SUPES, 2013. Composição dos territórios da cidadania – MDA/SDT, 2013. Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior.

Figura 2.4. Sergipe: Territórios instituídos pelo Governo de Sergipe (2007)



Fonte dos dados: Arquivo Gráfico Municipal e Composição dos Territórios de Planejamento – SEPLAG-SE/SUPES, 2013.
Organização: Carmem Lúcia Santos. Elaboração: Edson Magalhães Bastos Júnior.

Historicamente, a ação federal em Sergipe pode ser caracterizada por ações executadas seguindo os modelos nacionais previstos nos grandes programas governamentais. Esses programas foram viabilizados, do ponto de vista institucional, seguindo a mesma linha da antiga Sudene, com a implementação de projetos governamentais vinculados quase sempre a órgãos públicos de caráter regional. Entre eles se incluíam ações voltadas para solucionar os problemas de ordem estrutural, cujo propósito era a superação da pobreza e de combate à seca. A verdade é que se criou, em torno desses programas, uma estrutura de poder, decorrente de padrões, postura, de relacionamentos autoritários, exercendo o controle da transformação econômico-social almejada, reforçados pela herança dos governos de regimes militares (1964-1983) para modernizar a infraestrutura nacional e também a economia. Isso certamente contribuiu para dificultar a construção de práticas em que as relações democráticas se apresentassem como características predominantes. Uma característica desse período que se inicia nos anos de 1960, no plano federal, foram os estímulos aos investimentos industriais criados com mecanismos de incentivos fiscais e financeiros para a ampliação da capacidade produtiva e na implantação de novos setores, além da modernização das indústrias tradicionais. Com isso, operou-se uma nova política de grande intensidade na estrutura produtiva de Sergipe. É importante mencionar que Sergipe, no final dos anos de 1950, conforme estudos realizados por Vilar (1991), Vargas (1999) e Melo (2012), apresentava uma estrutura produtiva pouco diversificada, com predomínio no setor rural, da cana-de-açúcar, algodão e pecuária. Complementava-se pelas chamadas culturas de subsistência, tendo sido largamente difundida a produção têxtil e a de açúcar, marcando, assim, o setor industrial semelhante aos demais estados do Nordeste. Entretanto, diferenciava-se da maioria dos estados pela riqueza do seu subsolo que proporciona a exploração de recursos minerais, inclusive o petróleo, e, conseqüentemente, ocasionando os estímulos aos investimentos diretos nas unidades produtivas estatais. Ou mais precisamente, constituía-se uma estrutura produtiva restrita nos setores primário e secundário, diante da qual refletia-se, de acordo com

Melo (2012, p.39), em “um desenvolvimento urbano acanhado e em um setor terciário pouco diversificado em suas atividades de serviços e de comércio”. Ainda de acordo com o autor, em 1970, surge “uma inflexão na trajetória de desenvolvimento econômico estadual vinculada à forma como Sergipe inseriu-se nas transformações [...] que estavam ocorrendo em nível nacional e regional”.

Novos programas são elaborados com a finalidade de minimizar os problemas da região e também diversas ações são executadas com o argumento de enfrentar os problemas resultantes naturalmente das estiagens para contemplar os anseios políticos, econômico, social com prioridade para a irrigação, expansão da agropecuária e desenvolvimento de base industrial. De acordo com Santana (1991), dos planos postos em prática no período de 1963 –1988, foram aprovados pela Sudene oitenta e três projetos industriais para Sergipe com recursos do Fundo de Investimento para o Nordeste (Finor). Esses projetos estariam voltados, basicamente, segundo a autora, para complementação de equipamentos, ampliação, modernização, implantação e reformulação técnica e/ou financeira, como sendo motivado para promover a economia sergipana com uma estrutura industrial diversificada, inclusive como estratégia de desenvolvimento para os quais foram criados.

De acordo com Santos (2005) e Santos (2010), em termos de ação governamental formalmente instituída com o Projeto Chapéu de Couro desenvolvido no período entre 1983 e 1985, no governo de João Alves Filho, passou-se à implementação de ações voltadas à execução de projetos de irrigação, hidroagrícolas, construção de adutoras, barragens, poços artesianos e cisternas, apontadas como a política de maior impacto para solucionar o problema da escassez da água e as questões hídricas que abrangeram todo o território do semiárido. Naquela época, de acordo com as autoras, haviam sido criados novos órgãos estaduais, responsáveis pela política de desenvolvimento, aproveitando o potencial da agricultura irrigada: a Secretaria de Estado de Saneamento de Recursos Hídricos (SRH), a extinta autarquia; a Fundação de Desenvolvimento Agrário do

Estado de Sergipe (Fundase); e a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe (Cohidro). Esses são alguns exemplos de órgãos do período em que o Projeto Chapéu de Couro se institucionalizou em Sergipe.

Por meio do estudo de Santos (2010), percebe-se que se operou uma execução de vários programas e projetos em Sergipe com o financiamento do Banco Mundial entre 1985-1988, bem como a criação em 1985 do Pro-nese, com metas bem detalhadas para ações nas áreas rurais, naturalmente do semiárido. O propósito era racionalizar a gestão pública e retomar o enfoque hídrico, prevendo entrelaçamentos horizontais em nível de estado e região, sobretudo aqueles vinculados às políticas públicas federais (Santos, 2010). No entanto, essas ações não foram suficientes para contemplar seus propósitos em termos de estrutura social, elevação de renda, trabalho, melhoria da qualidade de vida da população na perspectiva de um crescimento programado e implementado de *fora para dentro* e de *cima para baixo*.

Santos (2010) destaca ainda outros programas de intervenções governamentais criados nessa realidade, a exemplo do Projeto Campo Verde, levado a efeito durante o governo Antonio Carlos Valadares (1987-1991). Ao mesmo tempo, eram-lhe agregadas outras ações, entre as quais as de atendimento às necessidades básicas dos pequenos produtores rurais, inclusive no que se referia à construção de cisternas, para abastecimento familiar. Posteriormente, na gestão do governo Albano Franco (1995-1999), foram intensificadas as decisões políticas contando com o apoio de organismos financeiros. Iniciava-se o Projeto de Apoio às famílias de baixa renda da Região Semiárida do Estado de Sergipe - Pro-Sertão, constituído em razão do acordo de empréstimo entre o Governo de Sergipe e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Segundo Santos (1999), buscava-se uma ação efetiva de apoio à organização do beneficiário ao favorecimento do acesso à água, à distribuição de terras e ao desenvolvimento agropecuário e de atividades não agrícolas.

No entanto, na construção das reflexões apresentadas, observou-se, no âmbito das ações governamentais dos programas e projetos para a

região, insuficiência em sobrevelar as diversidades locais. Como afirma Santos (2010, p. 48), “a profusão de medidas, a descontinuidade, o centralismo e as distorções dos acordos e ações governamentais, resultaram em um gerenciamento pouco eficiente quanto ao estabelecimento da sustentabilidade do desenvolvimento local”.

Assim, a experiência da política estadual de desenvolvimento territorial em Sergipe tem sido marcada por estratégias centralizadas, focadas no provimento de infraestrutura, encampada pelo regime de governo centralizador (autoritário), com ênfase no crescimento econômico e na maximização dos recursos, que privilegiou as zonas litorâneas e industriais, em detrimento das áreas rurais. Ao longo desse estilo de desenvolvimento, observa-se uma concentração de renda e de infraestrutura social e produtiva no litoral do estado.

Segundo Falcón (2007, p. 2), “70% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado é produzido no litoral, e as oportunidades de emprego acompanham esse indicador – 40% dos empregos formais estão no setor público”. Ademais, 40% do PIB estadual está vinculado ao setor industrial, especialmente nas indústrias de petróleo e energia hidrelétrica (Petrobras e Chesf), que implicam “desigualdades na matriz de insumo-produto do estado e baixa capacidade de geração de emprego formal no setor privado” (Ibid, p.2), o que acaba se configurando em práticas de mecanismos centralizados que tendem a reproduzir a exclusão e as desigualdades sociais e territoriais.

Como consequência desta herança histórica, assiste-se no estado de Sergipe à deficiência de políticas públicas articuladas e pactuadas entre escalas do planejamento estadual e municipal, bem como entre o Estado e a sociedade. Esse fator leva à fragmentação dos instrumentos de gestão e, portanto, à não consolidação das prioridades de regionalização, de acordo com as ações de desenvolvimento e demandas da população, organização dos atores sociais e geração de capital social.

Apesar dessas limitações, é possível tecer alguns comentários sobre a experiência da política estadual de desenvolvimento territorial em Ser-

gipe, especialmente a partir dos anos de 2007, com a reeleição do governo Marcelo Deda, do Partido dos Trabalhadores. Suas práticas de governança tiveram como eixo a ideia de que o processo de planejamento do desenvolvimento seria tanto a partir de políticas regionalizadas de *cima para baixo*, quanto por uma visão de *baixo para cima*, através da construção de territórios e participação da população.

A partir da divisão do estado em oito territórios de planejamento, as microrregiões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não representavam mais a espacialidade adequada para se pensar o desenvolvimento regional configurado na territorialidade do estado. Nessas experiências, o governo do estado vem procurando aproximar as suas estruturas administrativas e os fluxos de gestão às demandas e necessidades da população. Dessa forma, muda-se o paradigma de gestão setorial para um novo paradigma territorial, em que a interação e a complementaridade das ações são buscadas no território.

Dentro do eixo estratégico “Planejar um Novo Sergipe”, o governo Deda assumiu uma construção de gestão democrática, descentralizada e participativa. Nessa construção política, o governo reconhece a nova institucionalização de escala territorial para a gestão pública e social em Sergipe, adotando um conjunto de diretrizes para tratar da questão do desenvolvimento, de modo que procurou intermediar as ações entre o local e o estadual. De acordo com a Secretaria de Estado de Planejamento de Sergipe - Seplan (2007), o Governo do Estado assume o papel de indutor de desenvolvimento e regulador do mercado, buscando executar ações que incentivem o desenvolvimento sustentável, com condições ambientais aceitáveis, respeito à identidade cultural dos territórios e inclusão social. Além disso, o intuito era promover a diversificação das atividades produtivas dentro de um modelo de base produtiva mais orgânico e equilibrado entre agricultura, indústria e serviço; e incentivar a participação popular nas decisões de governo ao lado de uma gestão ética por meio do território, com transparência na aplicação dos recursos públicos.

Esse modelo político tem dimensionado a pobreza por meio de alguns indicadores sociais, além da renda, de modo a alterar o desenho das políticas públicas com tendência de forte descentralização, procurando repassar aos territórios e às comunidades a responsabilidade para refletir sobre os projetos de desenvolvimento. Além desses aspectos econômicos e sociais, a proposta de descentralização das ações de governo e de políticas públicas via Planejamento do Desenvolvimento Territorial foi erigida como uma opção que se apresentou. Como afirma Falcón (2007, p.2), “não apenas como a pedra angular na qualificação do planejamento, mas, sobretudo, um marco histórico no campo democrático e popular da gestão pública” no Estado de Sergipe. Seja em decorrência do processo de descentralização ou como resposta às dificuldades de planejamento, gestão e articulação de políticas públicas, é no processo de ações territorializadas que essa agenda gerencial acaba se concretizando e ganhou relevância política administrativa, tal como constatado nos estudos de Teixeira *et al.* (2010).

Nessa perspectiva política, o Governo do Estado de Sergipe iniciou o processo de Planejamento do Desenvolvimento Territorial, coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan), com a missão de combater a acentuada desigualdade regional, tendo como objetivo um “desenvolvimento econômico e social [...], fruto de decisões políticas de alinhar a cultura e as condições objetivas de produção econômica, sob a firme decisão estratégica do governo estadual de promover, antes de tudo, a inclusão social” (Falcón, 2007, p.2). A autora complementa ainda que as diretrizes perseguidas pelo plano de desenvolvimento territorial, conforme Figura 2.5, envolvem tanto a distribuição de renda, quanto a universalização dos direitos, baseada na saúde, educação, segurança, assistência social, desenvolvimento urbano e habitacional, cultura, esporte e lazer e administração pública, como mecanismos de inclusão social.

Figura 2.5. Eixos de inclusão pelo direito e pela renda. Sergipe, 2010

Fonte: Seplan/SE.

Organização: a autora.

Ainda nessa perspectiva, para dar sustentação aos desafios do planejamento de desenvolvimento, foram criados, no bojo das reformas administrativas, os territórios de planejamento instituídos pelo Decreto nº 24.338, de 20 de abril de 2007. De acordo com a Seplan (2007, p.22), “servem de base para a promoção do desenvolvimento equânime entre as diversas regiões do Estado” e passam a interagir com outros arranjos decorrentes de políticas no âmbito federal, como o programa dos Territórios Rurais de Identidade e Territórios da Cidadania. Deve-se também levar em conta que, nessa nova proposta, a gestão territorial é baseada no “desenvolvimento como um processo histórico e social, os interesses, necessidades e aspirações de toda população e dos atores produtivos [...]” (Seplan, 2007, p. 7). Considera-se que, para operacionalizar essa estratégia, ainda segundo a Seplan, o processo de planejamento deve se constituir como um instrumento transescalar, dinâmico, de interação entre o governo e a sociedade, respeitando as especificidades ambientais, econômicas, sociais e institucionais do espaço objeto de intervenção.

Nesse sentido, iniciou-se a formulação da Política Estadual de Desenvolvimento Territorial (PEDT), oficializada pelo Decreto nº 24.339, de 20 de abril de 2007, que orientou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial. Esse processo de gestão vem legitimar os instrumentos

formais de planejamento territorial participativo e estratégico, que envolveu mais de vinte mil pessoas nas conferências municipais, territoriais e estadual. Constituiu-se como proposta do Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2008-2011¹⁴, conformando o primeiro processo de planejamento de forma territorializada e com base na participação popular, elaborado pelo estado de Sergipe (Teixeira *et al.*, 2010).

No relatório de atividades, organizado em 2011 pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural sobre as ações acumulativas do governo de Sergipe, do período 2007 a 2011, pode-se observar a pluralidade setorial de sua atuação. Nesse relatório, a lista de ações do Governo do Estado em parceria com as entidades públicas (Emdagro, Cohidro e Pronese) com os organismos financeiros ou agências multilaterais vinculadas ao Banco Mundial, em interlocução com os governos, na execução das políticas de desenvolvimento econômico, foi organizada em sete blocos que correspondem às dimensões de desenvolvimento (infraestrutura e serviços, econômica, tecnológica e social) com suas respectivas subáreas de intervenção.

De modo geral, constata-se, conforme Quadro 2.1, que as ações em andamento do governo de Sergipe têm priorizado o acesso às linhas de crédito rural e fundiário, visando à ampliação do acesso a terra, apoio à agricultura familiar e irrigação pública, expansão do cultivo de grão, sejam eles milho ou feijão. Enfim, envolvem ações tanto de natureza econômica, quanto social, buscando-se, por meio do planejamento territorial participativo, alinhado com o planejamento estratégico do governo, o alcance do desenvolvimento local.

¹⁴ O Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento, lei de periodicidade quadrienal instituída pela Constituição Federal, como instrumento normatizador do planejamento de médio prazo, visando a estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Quadro 2.1 – Lista de ações acumulativas do Governo do Estado de Sergipe, no período de 2007–2011

AÇÕES EM ANDAMENTO POR ÁREA DE ATUAÇÃO (2007–2011)
Acesso a Terra
Reforma Agrária
Ampliação de Reforma Agrária
Programa de Crédito Fundiário
Ação Fundiária
Cadeias Produtivas
Leite
– Assistência Técnica à Bovinocultura
– Modernização de queijarias tradicionais
– Projeto Gado Bom
– Programa de Cooperação Técnica
Agricultura e Pesca
Aquisição e distribuição de sementes certificadas
Bancos de sementes
Exposição Agropecuária
Irrigação Pública
Perímetro Califórnia – modernização irrigação
Produção Local de sementes
Projeto Balde Cheio – expansão de leite
Recuperação de estrutura produtiva – Perímetros irrigados da Ribeira e Califórnia
Assistência Técnica e Ações Complementares
Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER para a Agricultura Familiar
Programa Nacional de Agricultura Familiar – Pronaf
Chamadas Públicas: parceria para captação de recurso da ATER
Defesa Sanitária Animal e Vegetal
Pesquisa Agropecuária, Programa de Geração e Difusão de Tecnologias
Combate à Pobreza Rural
Projeto Prosperar
Crédito Fundiário
Programa Casa Nova, Vida Nova – CNVN Infraestrutura
Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável – Pronat
Projeto de Assistência Técnica e Social – ATES
Ações de Apoio à Agricultura Familiar
Parceria da SAGRI e Conab (Comercialização Programa Garantia Safra de Produtos da Agricultura Familiar)
Abastecimento de Água para Consumo Humano e Animal
Apoio do Governo ao Preparo do Solo para Expansão do Cultivo de Grão

Ações em Negociação
Programa Águas de Sergipe Projeto Manoel Dionísio Cruz Canal Xingó Frigoríficos Regionais

Fonte: Governo de Sergipe, SAGRI (2011).

As ações acumulativas do governo, anteriormente apresentadas no Quadro 1, podem ser visualizadas por meio da Figura 2.6, que ilustra as diferentes atividades por área de atuação, no período de 2007/2011.

Figura 2.6. Ações acumulativas do Governo do Estado de Sergipe, no período de 2007–2011



Fonte: Governo de Sergipe, SAGRI (2011).
Organização: a autora.



CAPÍTULO 3

O CONTEXTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E A GOVERNANÇA TERRITORIAL

... O território é uma unidade geográfica, mas é também uma unidade social, é uma unidade política.

Podemos falar então em espaço-territorial, que constitui um sistema de estruturas, tanto social, como espaciais, estabelecendo através da ação humana sobre a natureza.

Iná Elias de Castro (1992)

Em um contexto dominado por ações governamentais, relações de poder e espaços de participação, em que os conflitos se estabelecem pelo uso e posse dos recursos, desenham-se novas tendências, a partir das políticas de governança, que emergem como oportunidade de intervenção para a revitalização do tecido econômico e social, no sentido de sustentar as políticas e os programas locais, em termos dos processos de gestão territorial.

Nesse sentido, no presente capítulo, reflete-se sobre a governança do Território do Alto Sertão Sergipano (TASS), que vem sendo ressignificada, em termos do alcance de uma gestão mais democrática, por meio de uma gestão participativa e social, visando a uma efetiva governança territorial. Para interpretar a situação de governança do território, foi examinada a

visão dos membros Colegiados de Desenvolvimento Territorial, tanto institucionais, quanto as organizações sociais, enfatizando seu significado, avanços, alcances e desafios.

Assim, considera-se que a implantação do TASS, inserido em um ambiente onde se processam as disputas de interesses e negociação das políticas, pode contribuir para o alcance de estratégias territoriais sustentáveis de governança, através da mobilização e a participação em reuniões e assembleias de colegiados, como formas de descentralização das políticas públicas de desenvolvimento territorial e expressão da gestão social do território do Alto Sertão. Ou seja, isso ocorrerá na medida em que os atores sociais do território, ao realizarem ações de planejamento e negociação das políticas públicas, compartilhem o poder de decisão entre governo e sociedade civil. É nesse sentido que se constrói a ordem discursiva com esforços de diferentes atores para qualificar o futuro da população local e para mobilizar ativos ou ativar recursos específicos para o desenvolvimento econômico, social e territorial.

Nessa lógica, reconhece-se a centralidade das dimensões territorial, social e política, no contexto de uma relação de associação entre participação e bons padrões de governança que, segundo Bandeira (2011), baseado em Stiglitz (2002), considera a participação como condição necessária nessa relação. Sua prática incide sobre três fatores essenciais para a formulação dos processos de desenvolvimento: a) aumento da transparência das decisões, reduzindo as oportunidades para a corrupção e para o clientelismo; b) condições para que os programas, projetos e ações estejam baseadas em um melhor aproveitamento das informações disponíveis, aumentando sua eficiência e eficácia; e c) aumento da sustentabilidade política das ações, projetos e programas, ao possibilitar sua apropriação pela sociedade e viabilizar a formação de grupos de interesses que, por meios legítimos, defendam a continuidade da sua implementação. Ainda segundo o autor,

a participação estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, fortalece os laços comunitários e contribui para acumular

capital social. A participação e o engajamento cívico são elementos essenciais para o bom funcionamento de uma sociedade democrática. Sem esses dois elementos, a própria ideia de democracia perde grande parte de seu significado (Bandeira, 2011, p. 235).

Entretanto, o autor ressalta que as práticas de gestão pública no Brasil ainda são incipientes, não logrando superar inteiramente o passado. Há muito que apreender e experimentar para desenvolver estratégias capazes de assegurar a eficácia e a exequibilidade dos procedimentos.

Segundo Siedenberg *et al.* (2011), boa parte das ações de planejamento empreendida pelos governos federal, estadual ou institucional se reportam a uma dimensão espacial, ao afirmarem que as regiões compreendidas como território intermediário entre dois entes federativos (Municípios e Estados) sempre têm que ser oficializadas enquanto unidade administrativa. Os autores são enfáticos na sua afirmação considerando que “no livre jogo das forças políticas, demandas sociais e interesses locais, essa falta de uma identidade regional consolidada acaba alterando continuamente a configuração territorial” (Siedenberg *et al.*, 2011, p.209).

Assim, discutir sobre a governança no Território do Alto Sertão passa necessariamente por uma reflexão sobre o processo de ocupação do sertão nordestino, recorrendo a uma construção de um passado comum para os territórios Sertanejos. Essas visibilidades se destacam na sua formação econômica, social, práticas e representações, que por sua vez, permitem o controle social. Para Chacon (2007, p. 81), a dominação ideológica da formação socioeconômica do sertão está marcada pela “lógica de dominação interna imposta pelos interesses externos que sempre predominaram no sertão nordestino”. Ao ser tomado por base o entendimento de Barbosa (2000, p. 35), Chacon resgata o sentido original da palavra “sertão”, esclarecendo que “[...] desde o princípio ela designa um espaço de não poder. [...] chama o sertão de ‘lugar do outro’. Este ‘outro’ é, em sua concepção de base histórica, aquele que está excluído da lógica ou circuito formal do poder vigente em seu tempo”. Sendo assim, a concepção em questão mostra que

no caso do sertão, seus habitantes não estavam subordinados à organização institucional da Colônia, por isso mesmo, eram excluídos de qualquer arranjo decisório, sendo dispostos, se fosse o caso, ao sabor do interesse dos poderosos, ou por este esquecido, conforme o momento político, que normalmente se conduzia conforme os ditames da produção (Chacon, 2007, p.81).

Essas observações implicam a necessidade de aprofundar o conhecimento acerca das formas de ocupação histórica do território, porque nele se encontram conflitos, resistência, sobrevivência, persistência e adaptações do processo produtivo, com as especificidades da agropecuária. Essas foram se formando com atuação política para o desenvolvimento e passaram a dar sentido às peculiaridades da formação espacial do sertão.

Para discutir sobre as políticas do sertão semiárido, buscam-se as intervenções governamentais que marcaram uma trajetória política e institucional na qual se processaram interesses particulares sobre a região. Tais interesses resultaram na geração de programas e projetos governamentais vinculados quase sempre a órgãos públicos de caráter regional.

Considerando que as políticas públicas materializadas nos programas e projetos governamentais sofrem a influência do espaço físico e humano, buscou-se também apresentar uma caracterização do Alto Sertão Sergipano, considerando seus aspectos físicos e demográficos, vocações locais e potencialidades.

Em seguida, refletiu-se mais especificamente sobre as informações obtidas na fase de campo, em que aparece a governança como sinônimo de gestão participativa nos processos de tomada de decisão e implementação de ações do colegiado territorial. O conjunto de falas constituiu-se o discurso de um coletivo, em termos dos significados, avanços e desafios do colegiado de desenvolvimento territorial.

Por último, o capítulo discute sobre estrutura de governança territorial, contextualizando as ações governamentais e espaços de participação, a partir do PTC, buscando compreender os significados do que foi e o que está sendo feito para promover o desenvolvimento territorial sustentável.

3.1 – O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO SERTÃO NORDESTINO

Muito já foi dito sobre o povoamento, a ocupação territorial e a exploração do sertão nordestino, culminando em uma vasta produção, que se vincula com a história da relação dos grupos sociais ali existentes, com as transformações geográficas e sua dinâmica, principalmente econômica, graças à presença do Estado e das ações dele emanadas. Desprovido das vantagens territoriais do litoral e com limitada produtividade, o sertão foi posto de lado no processo de colonização. Esse desinteresse econômico conforma um pensamento sobre um território não rentável, um espaço não apropriado para atividades lucrativas, com pouca capacidade de geração de riqueza à Metrópole. Esse fato deveu-se fortemente aos interesses econômicos centrados na produção açucareira no litoral por mais de um século.

Menezes (2009, p.47) confirma que “inexistindo tais riquezas no sertão [ouro e pedras preciosas] e a dificuldade na adaptação dos cultivos de altos rendimentos, como a cana-de-açúcar no período do Brasil colonial, a pecuária se enraíza como a primeira atividade produtiva”. Mas, com o propósito de intensificar o processo de exploração da terra e promover o comércio externo, foi iniciada por uma elite econômica e política o processo de ocupação, por meio de uma relação bastante estreita entre o alargamento da faixa de produção e da integração das atividades econômicas aos mercados. Em meio às dificuldades impostas pelos interesses externos, da desigualdade extrema de condições, principalmente em termos de concessão de terras, além da escassez de água proveniente das secas periódicas no sertão, assentam-se os principais desafios vivenciados na região.

Dessa forma, o sertão nordestino apresenta contorno específico e peculiar, uma vez que foi povoado a partir de uma colonização, ainda ao século XVI, que se fez exterminando, praticamente, os povos indígenas que ali habitavam e viabilizando o domínio e posse de áreas de produção. O intuito era abastecer zonas úmidas, incluindo grandes extensões

de terras, que expressam o poderio político dos seus donatários. Para lá se deslocaram luso- brasileiros no processo de expansão da pecuária que se moviam *sertão a dentro*, seguindo o curso dos rios e dizimando a população nativa que resistia ao avanço da ocupação para forçá-las ao trabalho nas plantações e engenhos, que começavam a se espalhar pelas capitanias mais prósperas (Vargas, 1999; Chacon, 2007).

Da mesma forma, Guimarães (1981, p. 13-14) ressalta que os colonizadores “penetravam, *sertão adentro* as hordas de preiadores à cata de braços indígenas, os quais se supunham seriam capazes de desempenhar, resignados e submissos, o papel que lhes reservava o novo sistema de produção implementado pela empresa colonial [...]”.

Assim, as características ambientais que dificultavam a fixação humana, além do caráter violento do processo de povoamento, contribuíram para a constituição da formação social dos grupos que participaram da colonização do sertão. Além disso, “[...] eliminaram os indígenas que se opuseram à ocupação e estabeleceram uma relação de mando com os que se submeteram, dando origem ao *caboclo*, resultado do encontro do branco colonizador com o selvagem indígena colonizado”(Chacon, 2007, p. 82). De acordo com a autora, a expansão da ação colonizadora indica que “esse processo de subordinação e ocupação era justificado pela necessidade de civilizar as terras do sertão”.

Esse processo de submissão, portanto, reproduziu a manutenção de relações assimétricas mediadas pelo mandonismo, dominação, hierarquização e subordinação, sendo os problemas enfrentados pelos colonos atribuídos pelos seus próprios grupos de poder. Chacon (2007) complementa, ainda, que esses problemas expressaram, desde o seu início, o desenvolvimento de práticas conflituosas que marcaram, desde a etapa inicial, o povoamento e a história do sertão e determinaram a construção social sertaneja. Para a autora, nesse primeiro momento de sua história

[...] finda a conquista do espaço, pois o verdadeiro dono do poder, o dono da sesmaria, não se interessa em ficar ali. [...] um espaço inóspito, de clima ruim, pouco atrativo em relação às facilidades

das cidades litorâneas. Assim ficava o caboclo já nascido ali, livre para tocar em frente a criação dos rebanhos. Esse fato marca o *nascimento do vaqueiro*, figura peculiar e distinta, que não se enquadra totalmente no regime de subordinação vigente fora do sertão (Chacon, 2007, p.82).

A figura dos vaqueiros representa uma nova classe social, resultante do processo de ocupação, sendo “[...] homens livres, que nem eram dominantes nem dominados, [...] não possuíam terras nem escravos, mas possuíam e dominavam o manejo do gado, conhecendo as técnicas de sobrevivência [necessárias] para produzir no sertão” (Chacon, 2007, p. 82). Essa versão defendida pela autora e por Menezes (2009) enfatizava que os vaqueiros foram responsáveis pela colonização do *hinterland* nordestino e determinaram uma forma de viver diferente da sociedade do sertão. Como comenta Menezes (2009, p. 45): “[...] nas formas de aproveitamento econômico do espaço, persistindo a tradição da criação de gado; com essa atividade aparece a figura do vaqueiro”. Acrescenta ainda que:

ator social, o vaqueiro resiste no território Sertanejo em meio às variações climáticas, bem como às transformações resultantes das adaptações ao meio, e, também, às alterações nas atividades induzidas pela implementação das políticas públicas. (Menezes, 2009, p. 45).

Na mesma linha argumentativa, encontram-se os estudos de Antonio (2011) que, ao realizar uma instrutiva discussão teórica sobre o homem do sertão no período colonial, recorrendo a Manoel Correia de Andrade (1998) e Erivaldo Fagundes Neves (1998), bem como Frederico Pernambucano de Mello (1985), considera que, no povoamento do sertão, os fatores ambientais e o caráter violento do processo de ocupação dificultaram a fixação humana no sertão. Nesse sentido:

[...] contribuiu para a constituição de um tipo social peculiar. De certa forma, tais elementos formadores ajudaram a compor o *mito Sertanejo romântico do sertão*, conceito que, idealizando vários as-

pectos da vida do *vaqueiro*, como seu trabalho e cultura, provocou o seu enaltecimento e heroificação, produzindo uma versão abasileirada do *cowboy* norte americano. (Antonio, 2011, p.66).

Essa constatação nos conduz a uma reflexão de alguns aspectos sobre o homem do sertão no período colonial. De modo que, para a referida autora, a problematização dessa realidade levou a surgir um personagem um tanto diverso, assinalando

novos trabalhos dedicados a elaborar uma sociologia do vaqueiro preocupam-se em matizar as condições de vida desses indivíduos, permitindo o aprofundamento do conhecimento sobre o trabalho nas fazendas de gado do sertão, a estratificação social vigente nesses espaços e as formas de remuneração. (Antonio, 2011, p. 67).

Essas observações, entretanto, permitem destacar um quadro de convivência de *trabalho* de homens *livres* (trabalho livre) com certas características aventureiras, que atrairia a mão de obra do caboclo, indígena, para a pecuária. A partir dessas mudanças, Menezes (2009, p. 47) afirma que “[...] a pecuária transformou-se em uma porta de entrada para o desbravamento das áreas interioranas brasileiras, motivando o povoamento”. De acordo com essa geógrafa sergipana, a criação de gado e a figura do vaqueiro materializavam o processo de ocupação das terras do sertão nordestino.

Na direção de apontar as formas de remuneração do vaqueiro, Menezes (2009), tomando por base os estudos de Simonsen (1977), Furtado (1982), Prado Júnior (1992), Andrade (1998) e Abreu (2000), esclarece:

A cada cinco anos, o fazendeiro repassava ao vaqueiro um quarto das crias acumuladas durante esse período como forma de remunerar seu trabalho, denominado como sistema de quarteação. [...] ao receber numerosas cabeças de gado a cada cinco anos, o vaqueiro trocava-as por terras, para posteriormente estabelecer-se por conta própria, formando as modestas propriedades rurais. [...] essa atividade era muito atrativa para os colonos sem capital, pois não

somente da região açucareira, mas também da colônia de São Vicente, muita gente emigrou para dedicar-se a ela. Observa-se que a atividade pecuarista atraía, convergindo para a área homens de várias partes. (Menezes, 2009, p. 47).

De forma complementar, Antonio (2011) afirma que o sentido da economia pastoril sempre foi vista pelo seu direcionamento para o mercado interno (comércio de gêneros alimentícios e de gado no fornecimento de carne e animais); ou seja, o sertão voltou-se para dentro, mantendo uma economia de subsistência, e, por estas características, essa atividade promovia baixos níveis de rentabilidade. A autora acrescenta que o entendimento sobre o significado dessa atividade no quadro econômico geral da colônia atrelava-se às interpretações historiográficas, que realçavam demasiadamente a supremacia do caráter exógeno da economia colonial. De acordo com Alves (1997), estudos significativos têm questionado a validade destes postulados e também da democracia e das condições de liberdade existentes nessa atividade, demonstrando as crescentes formas de diferenciação social e de distribuição de riquezas, sobressaindo a participação expressiva da escravidão na vida econômica do sertão, bem como seus reflexos no cotidiano Sertanejo.

Nessa trajetória, falando sobre a Região Nordeste, da qual o sertão semiárido é parte, Carvalho (1987, p. 32) asseverou que, na época colonial, nos ciclos de monocultura, a figura do escravo foi decisiva, sobretudo, nas relações de produção. Naquela época, conforme argumenta o autor:

[...] a economia brasileira se constituía como um arquipélago de espaços econômicos de nítida especialização produtiva e fraca articulação entre si, vinculado diretamente às necessidades de expansão do capitalismo europeu e à divisão do trabalho por ele estabelecida. O Nordeste era reconhecido como lócus da grande empresa açucareira. (Carvalho, 1987, p. 43).

Esse processo de ocupação refletiu na implantação de pequenas vilas, povoações e de engenhos de açúcar, com a expansão da ativida-

de açucareira, que necessitava de áreas cada vez maiores e de bovinos como meio de tração animal para mover os engenhos de açúcar e para o transporte das canas. Com isso, foi favorecida a penetração do rebanho para os sertões, ou seja, o rebanho passou a ser interiorizado, em busca de um ambiente adequado, culminando na ampliação do povoamento (Vargas, 1999).

Para Vilar (1991), os graves conflitos decorrentes do avanço dos animais nas áreas da lavoura canavieira conduziram os proprietários a exigir do governo português a proibição da criação de gado no litoral. Para o autor, o gado passou a ser tributado diretamente pela Coroa Portuguesa e, já no século XVIII, a necessidade de produtos exportáveis orientou uma nova forma de organização do espaço agrícola local. Os proprietários dos rebanhos asseguraram o recuo do gado para as terras do sertão semiárido, por meio da Carta Régia assinada em 1701, que proibia a criação bovina a menos de dez léguas da costa. Em virtude das dificuldades relativas à existência dos animais nas proximidades das áreas produtoras de açúcar, os bovinos foram empurrados para o interior.

Esses fatos concorreram para novas e amplas perspectivas para dominar e conquistar terras, pois, de acordo com Guimarães (1981, p.5), “a terra era um bem comum, pertencente a todos, e muito longe se achavam seus donos de suspeitar que pudesse alguém pretender transformá-la em propriedade privada”, para destiná-las à produção e, em consequência, para interligar, geograficamente, os importantes núcleos produtivos de monoculturas, para a expansão do mercado colonialista europeu adotado por Portugal.

Quanto ao povoamento sergipano do baixo São Francisco, vale registrar o seu início a partir de 1590, na última década do século XVI, logo após a conquista militar da capitania, quando Cristóvão de Barros, à frente da expedição, teve que enfrentar a resistência indígena que ocupava essas terras. Para França e Cruz (2007, p. 22), o povoamento passou a ser interiorizado “através dos caminhos do gado a partir da denominada penetração baiana”. Os indígenas foram empurrados para outras terras,

por meio de um processo violento e perverso pelo qual tribos inteiras foram dizimadas. A ocupação de Sergipe serviu ao propósito português de estabelecer comunicação mais segura entre Pernambuco e Bahia. É nesse contexto que Antonio (2011, p.63), baseada nos estudos de Moraes (2000), afirma que aos indígenas pressionados, por um lado, pela expansão da Bahia e, por outro, pela pernambucana, restou “acolher a missão jesuítas que se espalharam na região, fundando suas missões”.

Com relação às primeiras décadas do século XVII, Antonio (2011) relata que muitas sesmarias foram distribuídas na região do Sertão do São Francisco, que foi ocupada a partir de fazendas de criação, atividade que predominou naquele século e parte do XVIII. A dimensão dessas glebas de terras, isto é, das sesmarias, variava de acordo com as possibilidades de sua utilização econômica, como também da facilidade de acesso. Em fins do século XVII, começou a desenvolver seus primeiros núcleos urbanos, originando a formação de vilas ribeirinhas do São Francisco. O modelo de ocupação e exploração original dessas terras pautou-se pela pecuária, que, como assinalou Felisbelo Freire (1977), marcou a etapa inicial da colonização do território e representou a principal atividade produtiva desenvolvida no início do século XVII, o que lhe permitiu definir que antes de ser agricultor, o sergipano foi pastor.

Antonio (2011) destaca ainda que o gado tem assumido grande significado histórico como forma de ocupação de terras sujeitas às grandes estiagens e como importante atividade produtiva que atraía e favorecia a fixação e o crescimento populacional. De acordo com a autora, sua relevância econômica e social adquire contornos ainda maiores se pensarmos na sua ligação com o setor exportador açucareiro e as características de complementaridade entre as atividades produtivas.

Vilar (1991) também traz elementos sobre o significado da pecuária, ao discutir sobre a importância dessa atividade, enquanto agente de ocupação do espaço regional. Porém, considera que as próprias relações sociais estabelecidas implicam um fator de expulsão do homem do campo, ao apresentar uma preocupação de ordem social com a problemática da

concentração fundiária e com as relações de trabalho. Para esse pesquisador geógrafo, as diversas interfaces do território sergipano vão levar à direção de uma convivência paralela, verticalizada da atividade canavieira no litoral, com a criação e produção do gado no sertão. Ou seja, houve uma simbiose entre as duas atividades de produção, não só pela função desempenhada pelo gado na lavoura de exportação canavieira, mas também pelo fato de seus proprietários estarem interessados nos mesmos objetivos.

Na análise de Silva (1996, p. 129) sobre as relações sociais e a ocorrência de conflitos de terras existente no sertão de Sergipe do fim do Império até 1930, observou-se que esses amplos domínios não se constituíam uniformemente em fazenda de gado, organizados a partir de uma forma única de exploração. Para esse pesquisador, “a grande propriedade de origem sesmarial ou terras arrendadas, no interior da sesmaria, não eram as únicas formas de acesso à terra nos sertões”. Os grandes domínios eram arrendados ou estavam divididos em inúmeros currais, além do fato de que “as propriedades não eram extensas e era frequente o uso comunal dos pastos, ou seja, uma área específica para uso coletivo sem que isso caracterizasse posse privada”. O referido autor resume essa discussão afirmando que:

Ao longo do Sertão do Rio São Francisco, constituíra-se, desde cedo, uma ampla área de terras e indivisas, ‘possuídas em comum com outros eréus (sic)’. Algumas doações, como sesmaria de Antônio da Silva de Figueiredo, em 1674, falam de [...] terras povoadas e muito eréus. Neste caso, parece que a doação recobria terras possuídas anteriormente sem, contudo, configurar titulação legal. Uma vasta área de terras, de Própria até Canindé de São Francisco (Sergipe), tendo como centro Porto da Folha e Ilha do Ouro, caracterizava-se pela posse e uso comunal, com gado utilizando as terras em comum (Silva, 1997, p. 119-156).

Parte das terras dessa região da capitania de Sergipe, de acordo com Antonio (2011, p. 65), foi explorada por pequenos lavradores e vaqueiros

de gado, a quem realmente coube a iniciativa de desbravamento e ocupação das terras. Nesse bojo, “essa política de arrendamento transformou-se em estratégia de exploração do trabalho camponês, que, na qualidade de renteiros, trabalhavam para grandes sesmeiros absenteístas”. O fato de essas terras serem ocupadas e exploradas economicamente por pequenos posseiros ajuda a compor o quadro relativizado sobre a atividade pastoril no período colonial, ao contrário do que é reportado por estudiosos ao associarem as fazendas de criação sertaneja como equivalentes às grandes sesmarias distribuídas pela Coroa.

Em termos do uso da terra, além da criação de gado, os agricultores familiares do sertão dedicavam-se aos cultivos de subsistência e autoconsumo, como milho, feijão, mandioca e algodão, abastecendo as grandes propriedades e a população urbana que crescia em outras áreas. É nesse contexto do uso da terra, que Castro (1965) nomeou o Sertanejo como um sementeiro de pequena escala, ou seja, o que fosse produzido por ele era direcionado para o mercado interno, o que levou a ter um tratamento desdenhoso advindo dos senhores de Engenho do litoral, pois estes detinham a valorização da monocultura que, em sua quase totalidade, era apontada para o mercado externo.

Com esse quadro, vê-se que a ideologia dominante e exploradora do colonizador contribuiu para definir as formas de ocupação do espaço, a composição da estrutura fundiária e o perfil da produção econômica do sertão, que fundamentaram a configuração da elite colonial e a formação econômica e social dessa região, que refletindo, sobretudo nas relações de produção, trazem em sua história a marca da exclusão.

3.2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DO SERTÃO SEMIÁRIDO

A dinâmica das políticas públicas no sertão semiárido remete inicialmente às formas centralizadas de intervenções governamentais, que é também a história do processo de estruturação regional, que está associado a uma ação estatal com três características centrais. A primeira se

refere às *tecnologias hídricas*, como solução da escassez de água, centrada principalmente na construção de açudes, conjugada com ações emergenciais de cunho assistencialista e paliativas, inclusive pela distribuição de alimentos. Outra, do *autoritarismo estatal*, com a definição pelos órgãos públicos das alternativas a empreender e, inclusive, nos casos dos projetos voltados à produção agrícola (organização da produção) do quê e quando produzir, onde se situa a modernização conservadora da agricultura. Por último, a partir de uma outra ótica, ou seja, o período marcado inicialmente pela *apropriação privada dos investimentos públicos*, por uma oligarquia algodoeiro-pecuária, gerando enriquecimento às custas dos recursos estatais e poder político pelo controle do acesso à água e a terra (Carvalho, 1987; Vargas, 1999; Silva, 2006; Assis, 2009).

Os debates iniciais sobre a política pública no sertão passam a ser percebidos através de uma configuração que começa a se delinear durante o período colonial. De acordo com os autores mencionados, a primeira das posições de políticas públicas para o sertão semiárido é justamente marcada pelo início de uma forte seca, ainda no século XVI, com a fuga de índios para o litoral, forçados a procurar refúgio contra o flagelo da seca em busca de alimentos e abrigo. As primeiras intervenções governamentais naquele momento, segundo os autores, limitavam-se ao envio de alimentos aos flagelados e à repressão às ordens e saques, que ocorriam em situações da calamidade vivida no sertão semiárido, justamente pela intenção de controlar os ânimos sociais. Neste panorama, nasceu a constituição de vilas, como uma das estratégias adotadas com o propósito de reunir e disciplinar os escravos e moradores abandonados pelos fazendeiros sob a condição de retirantes de uma longa estiagem.

Além desses impactos sociais, Assis (2009, p. 18) lembra que “as políticas contra a seca do primeiro reinado mantêm inicialmente essas mesmas características, e só no ano de 1833 é que se tem registro da autorização de liberação de recursos para a construção de poços pelo Ministro do Império”. O autor relata ainda que, no ano de 1856, é criada uma comissão científica multidisciplinar por parte do governo imperial, formada de es-

tudiosos naturalistas e engenheiros, para estudar o Nordeste seco e propor soluções para enfrentar este problema, o que representou um marco das políticas de combate à seca no país. Para o referido autor:

o enfoque hídrico prevalece entre todos os outros e atendia aos interesses da economia pecuária. Os açudes eram defendidos também como forma de estabilização da população e de possibilitar o aproveitamento de terras propícias a todos os tipos de culturas agrícolas. Mas, grande parte deles servia apenas para a dessedentação dos rebanhos nas secas. Um grande número foi constituído em propriedades particulares, aproveitando os subsídios (prêmios) distribuídos pelo governo para essa ação (Assis, 2009, p. 19).

Em função da permanência desses problemas da seca e a necessidade de encontrar soluções técnicas, novas propostas de intervenção foram apresentadas pela comissão que marcaram a atuação do Estado. Esse novo diagnóstico e as propostas fundamentaram a emergência histórica de um planejamento regional, com base na Política de Desenvolvimento Regional com novas perspectivas e expectativas quanto à transformação da realidade nordestina. Para Silva (2006):

Os trabalhos de estudiosos naturalistas e engenheiros engajados nessa comissão foram de grande contribuição para a formação de uma predisposição à intervenção com obras que pudessem solucionar o problema das secas, as quais tinham várias alternativas que não chegaram a ser atingidas. Mas, apesar do apontamento de várias alternativas de intervenção, no final do século XIX, somente quatro delas destacam-se: a solução hidráulica, açudagem e irrigação, o reflorestamento, a cultura científica do solo e a abertura de estradas (Silva, 2006, p. 46).

Na visão de Carvalho (1987), apesar das transformações e do crescimento econômico alcançado, principalmente como consequência dos programas e de outras formas de ação estatal, um amplo conjunto de estudos e pesquisas realizados ou viabilizados, em muitos casos por órgãos

oficiais, e a própria observação mais imediata da realidade, evidenciou como a maior parte da população nordestina não teve melhoria significativa de situação. A autora destacou que a precariedade das condições de trabalho e a pobreza permaneciam dominantes na Região, ainda que sob novas formas, apesar das mudanças verificadas.

O sertão também experimentou transformações que redefiniram, não apenas as formas de organização da estrutura produtiva e a própria importância dessa área, como também os próprios caminhos do desenvolvimento da região. De início, essa área sertaneja foi ocupada lentamente e com pouca articulação com o mercado internacional, com base em uma pecuária extensiva e em cultivos de subsistência, sendo pouco relevantes tanto em termos econômicos, quanto demográficos. A partir da segunda metade do século XVIII, ou já no século XIX, Andrade (1979), citado por Carvalho (1987), comenta sobre o aumento do contingente populacional, principalmente com a entrada do cultivo do algodão nesse cenário produtivo, cuja demanda cresceu exponencialmente com a Revolução Industrial e com a expansão do setor têxtil inglês.

Para a referida autora, além das condições ecológicas da região do sertão serem propícias à produção de algodão de fibras longas, esse cultivo proporcionava alimentação para o gado, além de ser consorciado com produtos alimentares de subsistência, a exemplo do milho, do feijão, da fava e da mandioca. Além disso, por sua integração com o mercado externo, ou mais precisamente com a indústria têxtil inglesa, surgiu uma forma de organização da produção via mecanismo de exploração pelo capital internacional, estruturando o Nordeste algodoeiro-pecuário.

Oliveira (1993 [1977]) afirma que, por meio dos açudes, a oligarquia algodoeiro-pecuária fortaleceu sua base econômica e seu domínio político, pelo controle do acesso à água e terras para plantios de subsistência. Essas ações governamentais e políticas de desenvolvimento tomaram forma de relações de poder político e econômico, não podendo ser compreendidas por si mesmas, mas como uma maneira de expressar as relações sociais no sertão, cujas raízes se localizam no mundo da produção e,

nesse caso, o algodão e a pecuária se mesclavam aos cultivos de subsistência, adaptando-se às estiagens periódicas, às vezes bem prolongadas, a que está sujeita a região do sertão.

Silva (2006) sintetiza os efeitos da atividade algodoeira, quando afirma que esta permitiu a inserção de pequenos produtores. Porém, estes eram frequentemente prejudicados pelo capital comercial, principalmente a partir da compra da produção por intermediários, geralmente, grandes fazendeiros. Em linhas gerais, os investimentos de capital, frutos da organização social, com base produtiva agrícola, passaram a ser apontados como as bases para o desenvolvimento econômico, focado na expansão e consolidação da região, como vetor primário exportador e dependente do mercado (externo e interno).

Como ressaltado por Silva (2006) e Assis (2009), a exploração pelo capital comercial fez com que, mesmo fornecendo algodão para o mercado interno, os produtores do sertão semiárido operassem numa transferência de renda para outras regiões. Os autores apontam que, nesse processo, a estrutura fundiária e social permaneceu inalterada. O sertão, nesse período, passou por uma ascensão política das oligarquias algodoeiro-pecuárias, aumentando a defesa de interesses econômicos, em decorrência da pressão das novas forças sociais, que promoveram a economia nacional integrada. Com isso:

[...] a competição das mercadorias industriais e agrícolas do Centro-Sul e as consequências das políticas governamentais assinaladas, o Nordeste açucareiro perdeu posições de forma alarmante, a indústria têxtil entrou em decadência e o próprio Nordeste algodoeiro-pecuário começou a perder terreno para o algodão herbáceo, produzido no Centro-Sul (Carvalho, 1987, p. 53).

Dessa forma, a força da indústria têxtil, que vinha se desenvolvendo no Nordeste, se transfere à região sudeste do país, mais especificamente, para o estado de São Paulo, passando a responder por metade da produção nacional, durante a I Guerra Mundial. Todavia, à medida que o eixo da

economia se deslocava para a região Sudeste, o ritmo de produção e o tipo de relações sociais que se solidificavam no sertão semiárido se distanciavam do padrão do resto do país, propiciando o alargamento das desigualdades regionais (Silva, 2006).

Passada essa fase, o início do século XX foi marcado pelo incentivo às políticas de desenvolvimento regional, que provocaram mudanças no relacionamento do governo com os flagelados da seca, em decorrência da organização da produção e das condições do desenvolvimento da região. Ou seja, mudava-se o enfoque político, no sentido de buscar condições para fixar a população a sua terra, em vez de evacuar o sertão em razão das constantes secas, como ocorria no final do século XIX.

Para tanto, tais iniciativas foram acompanhadas por uma série de organismos e instituições, dos quais pode-se citar a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) que, em 1919, seria transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCs) e, posteriormente, passada à condição de autarquia, a partir de 1945, sob o nome de Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), instituição que havia sido criada, supostamente, para atender à população pobre. No entanto, por meio desses órgãos, a finalidade do governo não era construir alternativas que valorizassem o potencial histórico-cultural de interação da sociedade sertaneja com o ambiente, de modo a propiciar uma convivência com o semiárido. Pelo contrário, as ações dessas Inspetorias se limitavam a políticas assistencialistas e emergenciais, direcionadas verticalmente, como a construção de obras isoladas que, em geral, concentravam-se sob o poder de grandes latifundiários. Eles monopolizavam as terras, estando as alternativas de trabalho e os reservatórios de água construídos em suas propriedades.

Para Chacon (2007), os programas implementados pelos governos no sertão semiárido eram feitos de forma verticalizada e, por isso, em geral, tendiam a não valorizar as práticas culturais de manejo dos recursos naturais reelaboradas criativa e historicamente pelos Sertanejos, o que pode ser apontado como uma das razões, dentre diversas outras, para sua menor efetividade em terras da região. Certamente, conjugada às

limitações do planejamento socioeconômico e ambiental está a falta de valorização das potencialidades regionais, de forma a transformar positivamente o quadro social do semiárido, assolado há séculos pela desigualdade e espoliação econômica dos Sertanejos pobres.

Além disso, conforme salienta Villa (2000, p.134), a ingerência dessas instituições se deu em razão de terem se tornado “focos de corrupção das elites políticas e econômicas regionais, que se compraziam em fazer uso privado dos recursos públicos”. Ao engendrar a chamada “indústria da seca”, que diz respeito ao modo como o problema da falta d’água no Nordeste contribuiu para a manutenção da estrutura oligárquica da região.

Nesse contexto, é criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, um órgão de planejamento regional com propostas de industrialização e modernização da agricultura, reformas sociais e desenvolvimento, que refletiam novas formas de relações entre o Estado e as classes sociais do Nordeste (Carvalho, 1987).

Assim, foram elaborados e desenvolvidos os planos diretores cujo propósito era reduzir as disparidades regionais e os entraves estruturais existente na região. Para tanto, elaborou-se um plano de desenvolvimento econômico abrangente para o Nordeste, considerando quatro metas básicas: a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deveria ser intensificada; c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas, no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistentes aos impactos das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste com o objetivo de incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, com condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (Melo, 2012).

A partir de 1964, com a reestruturação do sistema político no Brasil, os incentivos fiscais para investimento no Nordeste passaram a funcionar

como correia transportadora da modernização da estrutura econômica nacional em direção à região. As proposições iniciais do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criador da Sudene, foram abandonadas em favor do aceleração das formas de acumulação capitalista de produção. Para Menezes (2009), a execução dos planos diretores não promoveu resultados significativos, em função da falta de preocupação com os aspectos da distribuição de renda, para a melhoria do nível de vida da maior parte da população das áreas sertanejas. Os programas implantados, de acordo com Carvalho (1987), possuíam uma orientação autoritária, definindo o quê e como produzir, além de beneficiar em sua maioria os grandes empreendimentos.

Andrade (1970, p.118) afirmava que o investimento da Sudene direcionado ao modelo produtivo deu “ênfase à cultura arbórea, pela multiplicação de sementes selecionadas, e à pecuária bovina, através de programas de multiplicação de gramíneas, de fomento à palma forrageira e do aumento da oferta de água, mediante a perfuração de poços”. Para esse eminente geógrafo pernambucano, “a escassez de recursos próprios e a ausência de um esforço coordenado dos órgãos públicos impediram que esses programas obtivessem êxito desejado” (Andrade, 1970, p. 114).

Assim, as questões que afligiam a população da região, a exemplo do atraso econômico e a pobreza crescente nas suas sub-regiões, tornaram-se o principal alvo de novos projetos. Nesse cenário, foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), executado no período 1974 a 1978, durante o Governo Geisel, cuja característica central era incentivar a produção interna de bens e a erradicação da pobreza absoluta, sobretudo no sertão semiárido. Foram criados novos programas: Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), o Programa de Desenvolvimento de áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Projeto Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo).

O Proterra visava dar apoio ao agricultor familiar, com pequeno estabelecimento ou desprovido de terra. Seus objetivos consistiam, de um lado

na desapropriação da terra, por meio das indenizações pagas em espécie aos proprietários para cumprir a meta de interesse social e, por outro lado, a promoção da agroindústria no Nordeste. Direccionava o apoio ao pequeno produtor minifundista e à implantação de programas que pretendiam modernizar a atividade agropecuária e industrial por financiamentos em longo prazo e a juros baixos. Todavia, esse programa revelou-se uma fonte de crédito rural que beneficiava os médios e grandes produtores, contribuindo na modernização em detrimento da distribuição de terras no Nordeste (Carvalho, 1987; Oliveira, 1993; Vargas, 1999; Menezes, 2009).

Criado em 1974, o Polonordeste, sob a responsabilidade da Sudene, previa fomentar polos rurais de desenvolvimento da região, transformados em campos experimentais para demonstração das experiências com efeito multiplicador. Essas políticas estavam fundamentadas nos denominados polos de crescimento. Suas metas consistiam na fixação do homem no meio rural e na modernização das atividades. Entretanto, à medida que viabilizava a modernização do pequeno e médio estabelecimento rural, contraditoriamente promovia a valorização da terra e, por sua vez, a concentração. De acordo com Silva (2006), esse programa inseriu-se na política de desenvolvimento rural integrado, proposta pelo Banco Mundial, com ações direcionadas ao combate à pobreza no campo. Suas ações destinavam-se ao atendimento das necessidades básicas das famílias de pequenos produtores rurais do Nordeste (educação, saúde, infraestrutura comunitária); modernização da infraestrutura agrícola (estradas, eletrificação e armazenamento) e dos serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e extensão rural); apoio direto ao produtor, pelo acesso ao crédito; melhores condições à comercialização e incentivo ao associativismo, com também aos pequenos negócios, com incidência tanto na área rural quanto urbana.

Em 1976, foi criado o Projeto Sertanejo, que vigorou até 1986. Essa política pública visava interferir na área do sertão semiárido para tornar a sua agricultura resistente às secas e explorar suas potencialidades de desenvolvimento. Portanto, priorizava a política da água nos estabeleci-

mentos rurais com a construção de pequenos açudes e poços, buscando cumprir a função social de atingir o maior número de famílias e fortalecer as unidades produtivas dos trabalhadores sem terra (parceiros, meeiros e assalariados). Cabe ressaltar que, entre aqueles que foram beneficiados por esse projeto, destacaram-se os médios proprietários com até 500 hectares, por meio dos instrumentos de crédito, de apoio ao cooperativismo, de infraestrutura hídrica e de acesso à assistência técnica. Esse projeto tinha como objetivo a disseminação de modernas técnicas para o cultivo das lavouras e culturas irrigadas, dotando as propriedades de resistência aos impactos das secas, mediante a associação da agricultura irrigada à agricultura de sequeiro. O projeto previa também a reorganização da estrutura fundiária, beneficiando os trabalhadores sem terra e pequenos e médios proprietários. O Estado passava a exercer uma função cada vez mais ativa nas mudanças programadas de modernização do sertão semiárido (Vargas, 1999; Carvalho, 1987; Santos, 2011).

A partir de 1997, surge o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (infraestrutura e serviços municipais), para fortalecer os pequenos municípios, predominantemente rurais, com infraestrutura econômica e social, a partir de recursos financeiros do governo federal. O Pronaf, ao orientar o uso dos recursos federais, figura como instrumento de desenvolvimento do meio rural de municípios, a partir do fortalecimento da agricultura familiar, com reflexos sobre a estrutura de governança local, por meio dos Conselhos Municipais.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural são as instâncias institucionais de definição do direcionamento do uso dos recursos públicos. Para tanto, o governo federal criou obrigatoriedade para que os Conselhos elaborassem um plano de desenvolvimento rural, a partir dos quais seriam liberados os recursos para cada município. Preocupado com os municípios mais pobres e com os indicadores de desenvolvimento humano e social do país, em 1999, o governo federal exigiu dos municípios a criação de programas municipais de desenvolvimento local sustentável. Essa iniciativa foi a contrapartida exigida aos municípios, que se

beneficiavam de recursos federais para melhorar seus baixos indicadores humanos e sociais. Diante dessa conjuntura, foi preciso garantir cada vez mais ações que envolvessem todos os sujeitos presentes no território, em prol de promover e oportunizar a governança.

3.3 – O TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO FÍSICA E HUMANA

As ações do Estado, entre elas o planejamento territorial, voltadas para a unidade territorial no Alto Sertão¹, envolvem um espaço de planejamento mais abrangente que o município e, portanto, com possibilidade para a ocorrência de processo de aprendizado coletivo e interconexões de políticas públicas. Na prática, esse espaço ainda não se constituiu uma estrutura territorial, superpondo-se o setorial e o municipal existentes. Há, no Território do Alto Sertão Sergipano (TASS), conselho, planos de desenvolvimento, ocorrência de reuniões, discussão colegiadas/assembleia territorial e fóruns setoriais para gerir processos de desenvolvimento localizado. Com a consolidação desses pontos, a partir de um ambiente institucional, a governança se processa no território, sobretudo com a estratégia do governo federal em favorecer a participação mais intensa da sociedade civil, fazendo um maior deslocamento da abrangência municipal para a territorial. Nessa ótica, a instalação do colegiado territorial, instância de discussão, orientação e coordenação, é concebida como lugar para a participação social na definição de políticas públicas e na sua gestão.

Em termos de prática descentralizada, nessa instância está previsto discutir sobre os rumos dos atores e da população que fazem parte do território, havendo acordos “sobre formas de produção, distribuição

¹ Há nove anos, o território foi selecionado a partir dos critérios universais, estabelecidos pela SDT/MDA, que são: concentração de agricultores familiares e assentados de reforma agrária; territórios com ações prioritárias do Governo Federal e Estadual; concentração de capital social; concentração de baixos indicadores de desenvolvimento; e territórios de interesses dos movimentos sociais (concentração das demandas e priorização das ações).

e utilização de ativos de uma região numa direção que permita a geração de riqueza com inclusão social” (SDT, 2005, p.18). Houve, de fato, um planejamento na construção das políticas públicas locais, prevendo-se, como primeira fase a preparação do território, compreendendo mobilização, sensibilização e capacitação dos atores sociais. Em seguida, verifica-se a fase de elaboração do plano territorial de desenvolvimento e, por último, a execução dos projetos.

Conforme os relatos de Melo (2012), o desenvolvimento territorial no Alto Sertão Sergipano está relacionado diretamente com as potencialidades e vocações locais e agregou novas atividades à estratégia de desenvolvimento, que configuram a partir da mobilização da população local. Isso permitiu, ao mesmo tempo, conjugar os investimentos estruturantes de âmbito macro às iniciativas locais. É nesse contexto que determinadas ações governamentais são realizadas por meio de algumas políticas territoriais.

O espaço físico do território em estudo insere-se na parte oriental da grande depressão sertaneja, paisagem rústica e típica das áreas semiáridas, na mesorregião do sertão sergipano; abrange o noroeste de Sergipe, no triângulo Nossa Senhora da Glória-Gararu-Canindé de São Francisco. A situação geográfica do território é favorável a temperaturas elevadas, com máximas sempre superiores aos 18 °C, que se refletem nas condições próprias de modelagem da sua paisagem predominante. São características ecológicas e hidrológicas relacionadas ao clima semiárido, “[...] muito quente e sazonalmente seco, que projeta derivadas radicais para o mundo das águas, o mundo orgânico das caatingas e o mundo socioeconômico dos viventes dos sertões” (Ab’Saber, 2003, p. 85). O TASS apresenta precipitação pluviométrica com médias anuais que variam entre 368 mm e 630 mm, com chuvas distribuídas irregularmente, mais concentradas nos meses de abril a agosto. Os períodos de estiagem podem se prolongar aproximadamente de sete a oito meses (Pinto, 1999).

No que se refere à hidrologia, vale ressaltar a dependência em relação ao ritmo climático. A limitação hídrica ocorre anualmente, devido ao

longo período seco que leva à desperenização dos rios, riachos e outros cursos d'água. A reduzida capacidade de absorção de água da chuva no solo é dificultada em função da estrutura morfológica, com relevo plano e ondulado, na zona de entalhe no rio São Francisco e nas áreas drenadas pelos seus afluentes, próprio da unidade geomorfológica Pediplano Sertanejo, caracterizado por superfícies dissecadas e aplainadas que se elevam de leste para oeste. Os solos são rasos, de fertilidade média ou baixa, associada à ocorrência de pedregulhos, cascalho e afloramentos rochosos, que dificultam o seu aproveitamento, sendo a escassez de água o principal fator limitante para sua utilização (França; Cruz, 2007).

Quanto à formação de sua vegetação, o TASS apresenta um tipo predominante: a Caatinga (hiperxerófila). Esse bioma é composto de alta biodiversidade que se destaca na cobertura vegetal das áreas mais secas e se apresenta de forma dispersa, capoeira, campo seco e solos desnudos, com folhas pequenas que reduzem a transpiração, caules suculentos para armazenar água e raízes espalhadas para capturar o máximo de água durante as chuvas. Observa-se que em 90% da área do território predomina a Caatinga hiperxerófila. É também observada em grande parte do território a ocorrência de plantas, como cactos, gravatás e outras espécies, características do clima semiárido (França; Cruz, 2007). Ao caírem as primeiras chuvas, a caatinga perde seu aspecto rude e se torna verde e florida, inspirando a visão de Moura (2012), que definiu o seu trabalho como “cinza” afirmando: “o meu trabalho é cinza, como a caatinga no verão seco e colorido, como as festas juninas no inverno chuvoso”. Carvalho (2010, p. 113) enfatiza que essa “dinâmica da natureza, muito particular entre clima e vegetação e nas condições edafoclimáticas da semiaridez, denomina-se de plurianualidade”, pela quais “plantas da caatinga desenvolvem uma adaptação genética, reduzindo seu crescimento, floração e frutificação em anos/períodos de menor precipitação, mantendo a existência vegetativa”.

Assim, no Território do Alto Sertão, as chuvas são rarefeitas com frequência, dando lugar à ocorrência de secas totais (quando afetam toda a

região) ou parciais e de duração anual (quando ocorrem em anos intercalados) ou plurianual (quando se estendem por períodos superiores a um ano). Esse fator provoca fortes impactos sobre a economia (em particular sobre as atividades agropecuárias), a população (reduzindo e, no limite, eliminando renda e emprego) e o meio ambiente (diminuindo ou eliminando a cobertura vegetal de amplas áreas). Embora a agropecuária venha perdendo importância no conjunto de atividades que respondem pela geração do Produto Interno Bruto no território, os efeitos da crise de produção determinados pelas secas continuam sendo proporcionalmente mais elevados sobre as atividades agrícolas do que sobre as não agrícolas.

Além desses aspectos naturais, outras condições de ordem econômica também são observadas, em função da forte expressão agropecuária na economia e na vida social do território, ao considerar a extensão das áreas e a população, como é o caso da relação entre homem e a natureza, que vem sendo feita com base em uma concepção tradicional. Ao aceitar o ponto de vista de Veiga (2007, p. 189), de que “na falta de uma alternativa à transformação biológica de energia solar em alimento, a industrialização não pode penetrar a produção agropecuária propriamente dita, por mais que se desenvolva a montante e a jusante desse setor”, compreende-se que, por menor que seja o peso econômico relativo da agropecuária na esfera de produção alimentar, sua singularidade será mantida até o dia em que o homem consiga encontrar uma fonte de energia necessária à vida que dispense o consumo das plantas e dos animais.

A questão que se coloca, portanto, refere-se às condições que fazem com que o território possua forte especialização agrícola sustentada pelas culturas anuais de subsistência, temporárias, e por que tais resultados se produziram. Segundo dados da Secretaria de Estado da Agricultura (Sagri, 2011), os principais produtos no território, em termos de valor relativo da produção agrícola de 2008 a 2010, foram: milho (63%), feijão (19%) e mandioca (4%). Destaca-se também a produção de outras culturas frutíferas, a exemplo da goiaba (11%), além da produção em pequena escala do sorgo e milho, utilizados para silagem. Também como secundá-

rias, porém cultivadas em áreas pequenas ou mesmo em quintais, têm-se as hortaliças, como alface, maxixe, quiabo, tomate, entre outras; e frutíferas, como a acerola. Essa produção é importante no sentido de promover a segurança alimentar e de aproveitar a mão de obra familiar. Mas, a limitação maior para expansão dos cultivos é a falta de água.

Convém destacar o caso do milho em grãos que, entre 2007 e 2010, tornou-se a cultura temporária com maior valor de produção agrícola de Sergipe, ocasião em que o estado apresentou a terceira maior produção do Nordeste, o equivalente a 13% do total da região, atrás apenas dos estados da Bahia e do Ceará, o que, ao considerar-se as diferenças de dimensões territoriais, é um resultado expressivo. Essa produção representa o “pilare” para a sustentabilidade da pecuária, principalmente a atividade leiteira e permite o arraçoamento das diferentes espécies de animais na forma de silagem, o que tem proporcionado aos pequenos produtores rurais disponibilizá-los aos animais, nos períodos de escassez de chuvas, funcionando como reserva alimentar estratégica.

De acordo com Melo (2012, p. 205), a cultura do milho está fortemente disseminada no sertão sergipano, mas o aspecto mais importante dessa expansão é o fato de que uma cultura “característica do semiárido tenha ganhado tal dimensão na economia do estado”. O autor ressalta que o crescimento acelerado da cultura do milho tem sido uma especificidade de Sergipe e vem acontecendo tanto em razão do aumento da área de cultivo, quanto do incremento da produtividade.

Por outro lado, o modelo de exploração agrícola do território tem afetado os pequenos proprietários, em função do desequilíbrio ecológico causado pelas grandes monoculturas. Existem problemas com pragas resistentes a defensivos agrícolas que chegam a inviabilizar a produção, conforme ressaltado no depoimento a seguir:

A monocultura do milho aqui no alto sertão, baseada totalmente em química, onde eu produzo muito, acaba com o meio ambiente, destrói a natureza, acaba com todo o ciclo vegetal importante para agricultura, mas não gera emprego (Sr. J., agricultor, membro do Conselho).

Em conformidade com esse relato, pode ser considerado que algumas atitudes acabam agravando a situação porque implicam expansão da oferta, em razão, principalmente, da incorporação de práticas econômicas decorrentes do cultivo intensivo do solo, com perdas de reservas hídricas e da fertilidade biológica do solo, resultantes do cultivo inadequado da terra. Do ponto de vista político, pode ser considerado o forte ideário governamental que, em diferentes períodos da história, mobilizou a população e orientou, sob o signo de programas, as diferentes visões de produção, que incentivam o uso de fertilizante, da tecnologia avançada e mecanização. Nesse sentido, algumas práticas vivenciadas no território do Alto Sertão significaram novas relações de produção, estabelecidas pelas atividades econômicas. Acredita-se que, em função dos incentivos do governo, a direção imposta pelo estado concentrador de crédito financeiro faz com que os produtores busquem alternativas, a exemplo do milho, embora se trate de uma avaliação pontual. Na direção desse entendimento, por meio de diversas entidades de representação, alguns depoimentos dos conselheiros podem ajudar a retratar esta concepção.

A intervenção do governo aqui no sertão se trabalha em duas dimensões. Primeiro é a produção agroecológica, que é muito pouco; e segundo é a grande produção de milho, com defensivos agrícolas, uma produção em grande escala. Em 2010, o pessoal pulverizava a lavoura de avião aqui no Sertão. Quando uns querem trabalhar agroecológico, o banco só financia com defensivos químicos. Isso obrigou a gente a investir em milho, adubo e produção industrial [...] (Sr. J., agricultor e funcionário público).

Nós temos incentivos vindos do governo por meio de financiamentos, com crédito e juros mais acessíveis, então fui buscar um maior retorno econômico, com a monocultura do milho. Aqui, as condições do clima são desfavoráveis, como é seca, não chove [...] (Sr. A., agricultor).

A diferenciação observada nessa dualidade das formas de produção familiar/patronal reforça essa problemática que pode ser examinada

também em função do uso de máquina, que aumenta a eficácia do trabalho agrícola, fazendo com que trabalhador, produtor, possa cultivar maiores áreas. Apesar disso, torna-se irrelevante seu efeito direto sobre os rendimentos físicos, isto é, sobre o crescimento de cada planta ou de cada animal. Esse cenário conduz também ao que Veiga (2007) observou acerca do trabalho humano na agricultura, ao questionar que esse trabalho procura sustentar ou regular as condições ambientais sob as quais as plantas e os animais crescem e se reproduzem. Para o autor, essa característica demonstra que, no processo de trabalho agrícola, a intervenção humana não é desenvolvida com o propósito de transformar uma matéria-prima em contraste com o que ocorre em outros processos produtivos. Há um momento transformativo nesse processo de trabalho, mas essa transformação é realizada por mecanismos orgânico-naturais e não pela aplicação do trabalho humano (Veiga, 2007).

Paralelamente a essa constatação, existe também a dificuldade de concessão de crédito para cultivos agroecológicos, o que leva os agricultores a optarem pelo sistema de produção em grande escala (refere-se à relação entre o aumento percentual da receita e o aumento percentual do custo, quando os fatores de produção crescem na mesma proporção). Nota-se uma condição de um conjunto de políticas públicas direcionadas a fortalecer a expansão da atividade de monocultura, bem como a mudança no uso da terra nos estabelecimentos familiares.

Entretanto, verifica-se que a pecuária no território do Alto Sertão tem se imposto como atividade dominante no lugar do cultivo agrícola, explorada dentro de pequenos estabelecimentos, que eram ocupados anteriormente com as culturas de subsistência, cuja paisagem se modifica com a inserção das pastagens direcionada para o gado. De acordo com os dados obtidos do Censo Agropecuário (2006), existem 943 mil hectares ocupados com pastagem no estado de Sergipe, correspondentes a 64% do total das terras utilizadas. Percebe-se que essa mudança está associada ao rendimento mais estável da atividade pecuária, que contribui para a intensificação dessa exploração pelas famílias, por intermédio da produ-

ção de leite, produto com inserção no mercado, que produz, com vendas diárias, uma renda semanal para os agricultores familiares, criando-se uma estratégia de reprodução.

Os seis principais municípios produtores de leite do estado, conforme Tabela 3.1, localizam-se no território do Alto Sertão, sendo que o município de Nossa Senhora da Glória obteve a mais elevada produção anual de leite, equivalente a 32.787 mil litros, conforme informações obtidas no IBGE da pesquisa pecuária municipal, referente a 2008-2010.

Tabela 3.1 – Produção média anual de leite no território do Alto Sertão, Sergipe, 2010

Sequência Ordenada	Municípios	Produção Anual (em 1.000 litros)
1ª	Nossa Senhora da Glória	32.787
2ª	Porto da Folha	26.607
3ª	Poço Redondo	26.534
4ª	Canindé de São Francisco	16.485
5ª	Gararu	14.982
6ª	Monte Alegre	12.495
13ª	Nossa Senhora de Lourdes	6.757

Fonte: IBGE (2010).
Organização: a autora.

O sucesso do crescimento da atividade pecuária no território do Alto Sertão trouxe consigo a sede da bacia leiteira estadual, que representa 51% do total produzido do leite. Assentada, basicamente, em pequenas unidades produtoras de base familiar, durante os anos de 2009, e que se estende até hoje, contribuiu como uma importante fonte de renda para a agricultura familiar. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2006), a agricultura familiar é importante fornecedora de proteína animal, com 58% do leite, 50% das aves, 59% de suínos e 30% dos bovinos, advindos desta agricultura. Assim, essa atividade pastoril, suporte de ocupação desse território, provocou modificações significativas na vida familiar dos agricultores do Alto Sertão, constituindo-se na atividade econômica preponderante e culturalmente determinante de sua identidade sertaneja.

Outra atividade importante das especializações econômicas da agricultura familiar no território é a produção de mel, que se tornou importante com um percentual significativo de 48% do total produzido no estado. Esse setor tem apresentado um desempenho bastante favorável nos últimos anos, além de ser estimulado pelas ações do governo estadual, em função da excelente condição climática para o cultivo.

Relata-se, ainda, a presença de grande unidade energética no território, que faz com que o setor secundário alcance elevada participação na riqueza gerada, por conta da operação da Usina Hidrelétrica de Xingó, no município de Canindé de São Francisco. Isso faz com que 58,9% da riqueza do território tenham sido provenientes desse segmento em 2009 (Melo, 2012).

Outro fator a ser considerado na contextualização do Alto Sertão Sergipano é a análise da dinâmica demográfica do território. Os dados da Tabela 3.2 apontam para a direção de que quatro municípios, Canindé de São Francisco, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Monte Alegre de Sergipe, apresentaram taxa de crescimento populacional acima de 15%, no período compreendido entre 2000 e 2010.

Tabela 3.2 – Taxa de crescimento populacional do território do Alto Sertão, Sergipe, 2000–2010

População	Taxas de Crescimento Populacional		
	Alto	Intermediário	Baixo
Porte dos Municípios	Acima de 15%	5 % a 10%	0% a 5%
Médios 20.000 a 40.000	Canindé de São Francisco Nossa Senhora da Glória Poço Redondo.	Porto da Folha	–
Pequenos 10.000 a 20.000	Monte Alegre de Sergipe	–	Gararu
Pequenos Abaixo de 10.000			Nossa Senhora de Lourdes

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2000/2010).

Organização: a autora.

A população rural do território, de acordo com os dados populacionais de 2010, era de 78.629 habitantes, o que corresponde a 53,34% da população total, com um crescimento de 15,06 % em relação aos 68.332 residentes em 2000 (Tabela 3.3). Essas taxas estão acima da média nordestina, o que faz desse território um dos mais rurais do nordeste brasileiro. A densidade demográfica do território é de 25,53% hab./km², enquanto a do estado fica em torno de 94,35 hab./km².

Tabela 3.3 – Aspectos populacionais no Território do Alto Sertão, Sergipe, 2010

Município	População		Participação (%)			Área (km ²)	Densidade (hab./km ²)
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Canindé do São Francisco	24.686	14.063	10.623	56,96	43,04	902,2	27,36
Gararu	11.405	2.832	8.573	24,83	75,17	655,0	17,41
Monte Alegre de Sergipe	13.627	8.043	5.584	59,02	40,97	407,4	33,45
Nossa Senhora da Glória	32.497	21.617	10.880	66,51	33,49	756,5	42,96
Nossa Senhora de Lourdes	6.238	3.291	2.947	52,75	47,24	81,1	76,95
Poço Redondo	30.880	8.538	22.350	27,62	72,37	1.233,1	25,06
Porto da Folha	27.146	9.955	17.191	36,67	63,32	877,3	30,94
Total	146.479	68.339	78.629	46,65	53,35	4.912,6	25,53

Fonte: Censo Demográfico, IBGE (2010).

Organização: Autora.

Como se vê, o perfil demográfico do Território do Alto Sertão Sergipano é nitidamente rural, que se manifesta num quadro de variadas ruralidades. Poço Redondo, Gararu e Porto da Folha são municípios com predominância da população concentrada no campo. Em contrapartida, Canindé do São Francisco, Nossa Senhora da Glória, Monte Alegre de Sergipe e Nossa Senhora de Lourdes são municípios com maior contingente de população urbana. Tal perfil demográfico tem forte incidência nas atividades econômicas regionais e na forma de uso da ocupação do solo e, por isso, devem ser levados em consideração nas políticas públicas do desenvolvimento.

Nossa Senhora da Glória é o município com maior população absoluta do território, com cifras acima de 32.400 habitantes, dos quais a maior

parte vive na área urbana (66,51%). A concentração urbana de Nossa Senhora da Glória, cidade polo do sertão, é justificável pela centralidade em relação aos demais ou ainda pelo tipo de investimento ali feito, que muitas vezes atende ao conjunto dos municípios do território, a exemplo das ações da Conab – Companhia Nacional de Abastecimento. O ritmo dessa expansão populacional da zona urbana pode estar associado a uma diversidade de fatores, como a implantação de projetos habitacionais, apenas o avanço nas atividades dos setores de comércio e prestação de serviços, constituindo-se, atualmente, o maior centro comercial do Alto Sertão Sergipano. Além disso, a concentração de instituições públicas e privadas instaladas atrai para a sede municipal a população circunvizinha, em busca de prestação de serviços. Além disso, há o melhoramento da infraestrutura viária e a localização da sede municipal às margens da rodovia, que faz a ligação ao noroeste do estado e à Unidade Industrial Usina Hidrelétrica de Xingó, instalada no município de Canindé do São Francisco.

De acordo com as informações censitárias apresentadas pelo IBGE, outro município de expressivo crescimento populacional foi Canindé de São Francisco, que apresentou em 2010 um aumento de aproximadamente 39,1%, concentrado na zona urbana. Houve, portanto, importante força por trás desse crescimento demográfico, como a expansão dos gastos públicos impulsionados pela receita dos *royalties* de geração de energia elétrica.

O segundo município do território que apresentou maior crescimento populacional é Poço Redondo, com 30.880 habitantes, dos quais 22.350 residem na área rural, o que corresponde a 72,37% do total populacional, tornando-o um dos municípios mais rurais do estado.

Vale ressaltar que o município de Nossa Senhora de Lourdes, com 6.238 habitantes, apresentou o menor incremento populacional no período e a maior densidade demográfica (76,95 hab./km²), ao passo que Gararu possui a menor densidade, apenas 17,41 hab./km², significando que parte de sua área é pouco habitada, em função da sua base econômica.

De acordo com Melo (2012, p. 82-3), o sertão sergipano “possui uma base econômica e ecológica frágil, que se reflete em sua densidade po-

pulacional, significativamente inferior às do leste e agreste sergipanos”. Atualmente, esse território possui 12.833 agricultores familiares, 3.564 famílias assentadas, 480 famílias de pescadores artesanais organizados em colônias, duas comunidades quilombolas e uma terra indígena.

3.4 – COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SIGNIFICADOS, AVANÇOS E DESAFIOS

A partir de 2003, o Alto Sertão Sergipano ganhou uma nova dinâmica de planejamento em termos da articulação e mobilização que emerge como eixo importante da trajetória de desenvolvimento do território na escala estadual. Nesse sentido, pode-se falar de uma gestão social, na medida em que se instituem novos espaços de governança, a exemplo do colegiado, que são ocupados por atores sociais às vezes articulados com as redes governamentais, materializando novas redes de poder político. Entende-se que o Colegiado² é um espaço de institucionalidade de governança que envolve instituições do Estado, organização da sociedade civil e do mercado, com o objetivo de coordenar o processo de desenvolvimento do território e, sobretudo, de exercer o controle social das ações do governo. Ele faz com que ações cheguem a quem devem chegar de maneira que promova resultados de fortalecimento dos produtores rurais. Ou seja, o colegiado é uma instância de controle social, constituída por conselheiros, representantes do poder público e da sociedade civil, responsáveis pelo acompanhamento da gestão social local das políticas, do Programa Território da Cidadania (PTC), cumprindo papel de acentuada relevância

² O Colegiado de desenvolvimento territorial do Alto Sertão, apoiado pela SDT/MDA em 2003, era composto por membros oriundos de 50 entidades que compõem 2/3 de organizações sociais e 1/3 de representantes do poder público estatal das três esferas e não cumprem o anunciado proposto da paridade, pelo governo federal. A superação da paridade dando maior peso à sociedade civil é uma das características que diferencia este Colegiado de outros Conselhos. Não houve variação dos representantes, sendo eles basicamente os mesmos, ou representando as mesmas instituições desde o ano de 2005, conforme mostra o Anexo.

no tocante à visibilidade do programa e ao atendimento das necessidades dos beneficiários.

A instância de controle social constitui-se em mecanismos de participação popular, pois o controle social envolve a participação da sociedade no planejamento, fiscalização, acompanhamento e avaliação das políticas e programas públicos. Dessa forma, diz respeito ao espaço de integração de atores sociais para interlocução de política e negociação dos interesses.

Em inúmeros relatos coletados na pesquisa *in locus*, essa identificação se fez presente de forma nítida. Os relatos a seguir referendam o que o colegiado representa para alguns atores sociais.

O Colegiado do Alto Sertão segue um caminho de não institucionalizar, a gente foi na contra mão do MDA que queria uma coisa mais institucionalizada. Os recursos não passam por aqui, constitucionalmente não pode, tem um artigo na constituição que você não pode repassar recurso de investimento para essas organizações, só vai dificultar e burocratizar as nossas vidas sem contrapartida (Sr. J., agropecuarista, membro do colegiado).

Na assembleia aqui, vamos discutir um projeto, quem está presente vota. [...] A instância maior é esse momento [...] sem perguntar de onde veio como veio, se é a primeira vez, [...] embora tenha o momento de apresentação (Sr. A., agricultor, membro do colegiado).

Assim, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CDT) do Alto Sertão é um marco discursivo da constituição de novas territorialidades. A autonomia local, a cooperação, a pluralidade são alguns referenciais presentes. Observa-se também a dinâmica das representações de interesses no Colegiado, em que os grupos mais organizados se estruturam, possuindo uma posição de garantia nas relações de poder, vinculados aos processos decisórios, em que as maiores diferenças estão no marco processual. Esse é o dilema revelado por 63% dos conselheiros entrevistados, quando perguntados se o CDT do Alto Sertão se configurava como

território. Nos mecanismos de definição de prioridades, revelam-se as maiores diferenças, bem como alguns grupos de interesses em detrimento de outros. Essa mesma ocorrência é verificada de forma mais expressiva em depoimento relativo à inclusão de novos municípios, não levada à discussão e aprovação oficialmente pela assembleia do Colegiado.

O território hoje abrange sete municípios. Não foi sempre essa a abrangência desse território. Foi redefinindo, incluindo um município, em função de acordos políticos. Tal mudança deveu-se [...] a uma solicitação do Pólo sindical do Sertão [...] reforçada pelo então prefeito em exercício [do município] de Nossa Senhora de Lourdes [...] a sua inclusão no território. A decisão sobre essa mudança ocorreu em 2006, e a ideia do redesenho do território não foi tomada pelo Colegiado [...]. Esse mesmo recorte territorial é utilizado como unidade de planejamento territorial do estado (Sra. H, funcionária pública, membro do colegiado).

É importante mencionar que a contribuição do colegiado para fins de desenvolvimento do território deu-se, primeiramente, em um processo dinâmico e complexo. Neste, podem ser destacadas as seguintes atividades: o planejamento integrado e coordenação de ações, a integração de políticas públicas, o estabelecimento de parcerias, a definição e o agendamento de projetos, o intercâmbio de experiências, a promoção de informações, a capacitação e formação, além da gestão da linha de crédito Pronaf Infraestrutura e Serviço Municipal (Santos; Gois, 2010).

Essas linhas de ação já foram observadas em outras pesquisas, como a de Lopes e Costa (2009), na qual buscou-se, a partir de entrevistas realizadas com os atores que integram o colegiado do Alto Sertão Sergipano e a Comissão de Implementação das Ações Territoriais no Agreste de Alagoas e “outras forças sociais presentes naqueles territórios, trazer elementos que permitissem conhecer com maior profundidade aspectos importantes sobre a origem das instâncias colegiadas e sua trajetória, participação dos atores e mecanismos de governança”. Além da “natureza dos projetos e gestão social que visam o desenvolvimento territorial, com

base em duas experiências concretas no nordeste brasileiro, nos moldes do modelo de intervenção proposto pela SDT” (Lopes; Costa, 2009, p.12).

Apesar de o TASS poder ser considerado como um território na verdadeira acepção do termo, Lopes e Costa (2009) identificaram algumas contradições, tais como: inconstância na participação; composição das estruturas colegiadas de corte setorial e corporativo, o que limita a elaboração de projetos criativos e inovadores; restrição do seu público-meta aos agricultores familiares, assentados e populações rurais tradicionais, desconsiderando a população urbana e com limitado mudança institucional.

Tais contradições levam a alguns desafios, como a melhoria das estruturas operacionais e mecanismos de governança para que as ações territoriais não sejam “conduzidas de forma aleatória, apenas para resolver problemas conjunturais, sem qualquer integração com um plano de desenvolvimento” (Lopes; Costa, 2009, p. 24). Os projetos, além de ter um formato de “lista de compras”, estão fortemente dependentes dos recursos do Pronaf-Infraestrutura para a sua implementação e das prefeituras para execução, uma vez que somente essas podem ser proponentes da liberação dos recursos, o que dificulta a gestão social dos projetos. Além disso, como ressaltam os referidos autores, as parcerias com entidades e instituições de ensino e pesquisa são ainda incipientes e com dificuldades para efetivar, principalmente entre a esfera estadual e federal, como se existissem dois projetos territoriais rurais antagônicos: aquele da SDT, que focaliza a agricultura familiar, e o do governo de Sergipe, que tem como eixo o agronegócio.

Apesar dos desafios a serem enfrentados, o Território do Alto Sertão Sergipano tem apresentado alguns avanços em seu processo de consolidação, principalmente ao buscar romper com a tradicional barreira dos interesses municipais, por meio de um esforço de concertação entre os membros do conselho e a formação de parcerias com instituições Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Universidade Federal de Sergipe (UFS) e prefeituras, para que as propostas de desenvolvimento territorial atinjam seus objetivos.

Salienta-se que, no período compreendido entre os anos 2003-2007, que coincide com a primeira gestão do Colegiado, vinha ocorrendo um perfil mais negociador e elaborador de estratégias de um conjunto de ações direcionado às reformas estruturais, sobretudo de base produtiva, para uma atuação operativa de políticas públicas estatais. Esse ‘ciclo virtuoso’ impactou as mais importantes variáveis de produção e de capacidade de mobilização. De acordo com Nobre (2010), na primeira fase do colegiado, houve uma descentralização na atuação governamental e uma aposta clara na democracia participativa, como base da estratégia de desenvolvimento do governo federal. Nesse sentido, o autor afirma que:

[...] pela sinergia dos atores locais, com destaque para o fortalecimento da aliança entre os movimentos sociais do campo de caráter popular. [...] o discurso de empoderamento acabou encontrando ressonância no interior dessas organizações sociais, parcerias governamentais e não governamentais no intuito de reforçar o trabalho da região (Nobre, 2010, p.6).

Diante dessa caracterização, vários foram os desdobramentos que envolveram um conjunto de ações, desde o incremento na quantidade de aquisição de equipamentos, projetos produtivos encampados, campanhas, parcerias ativadas e trocas de experiências. Percebeu-se que uma parte dos recursos investidos foi dirigida a equipar os escritórios das organizações, além de equipamentos para o processamento das pequenas agroindústrias. Esse contexto, conforme expõe Nobre (2010), envolve a articulação e a integração de diversos componentes, no plano técnico, educacional e no âmbito da comercialização, que foram discutidos profundamente pelos atores envolvidos no Colegiado e definidos nas reuniões do Conselho de Desenvolvimento Territorial (CDT). Há ainda que se considerar que, nesse período de 2003-2007, a base de sustentação foi a agricultura, a pecuária e as pequenas agroindústrias de processamento e beneficiamentos. Para expressar esse significado em infraestrutura de pequena escala, houve neste período, de acordo com o referido autor:

[...] mais de 50 *veículos* e quantidades equivalentes de motos e computadores foram repassados para as parcerias (governamentais e não governamentais) no intuito de reforçar o trabalho na região; e adquirido um conjunto de pequenas agroindústrias de processamento e beneficiamentos para agregar valor à produção (leite, mel, pescados, carnes, ração, feijão, milho, entre outras). O resgate do Armazém da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), em Nossa Senhora da Glória (antes explorada por terceiros), que servem de suporte às atividades dos pequenos agricultores é outro sinal dos avanços; assim como o Centro de Formação Ana Patrícia (Porto da Folha), que abriga as reuniões do Colegiado e eventos dos diversos movimentos sociais e entidades estatais, coordenado por uma comissão gestora autônoma (Nobre, 2010, p.6).

Esse conjunto de ações é, ao mesmo tempo, resultado de uma descentralização na atuação governamental, atribuída ao fortalecimento da organização social, quando se acreditava que as políticas territoriais trariam benefícios à população. Noutro sentido, houve uma convergência para um ponto centrado no provimento de infraestruturas de pequena escala, embora de modo efêmero e sem constituir uma alternativa duradoura do entorno, mas apenas um caminho alternativo na concepção das ações políticas, tendo como diferencial o fato de que essas ações foram concebidas de forma democrática, pautadas na participação da população. Tal iniciativa fortalece as práticas de governança no campo, com a gestão participativa dos diferentes atores nos processos de tomadas de decisões e implementação de ações. Essa ocorrência também foi observada no depoimento de um membro do Colegiado representante de uma instituição governamental. Nele, é ressaltado o impacto da política para o colegiado.

Eu acho que até 2006, a gente ainda conseguiu fazer um trabalho interessante no território. Porque havia um processo de negociação de mobilização e o colegiado territorial conseguia discutir diversas políticas básicas dentro do município, a exemplo, de educação, de saúde. [...] conseguia articular com os gestores, mas aí veio essa questão de ampliação, ampliou-se o leque de ações, mas são ações

que já tinha dentro do território (Sra. H., funcionária pública, membro do colegiado).

As dificuldades apresentadas nas práticas e no processo de governança não se restringem aos aspectos já considerados, mas se traduzem por uma falta de sinergia entre o poder público e a sociedade civil organizada, conforme pode ser observada na fala de um entrevistado:

há uma sinergia muito forte dos de baixo, mas ele não encontra lá nos setores responsáveis pelos recursos, pelo planejamento, uma ressonância porque é muito contraditório, uma coisa é o discurso outra coisa é a ação (Sr. A. agricultor)

O depoimento de outro entrevistado reforça os argumentos anteriores e ilustram uma situação na forma de conduzir um processo democrático de participação, que gira em torno do controle social.

O discurso que vem de cima para baixo para sensibilizar e mobilizar as pessoas para essa ideia de território está, ainda, concebido na cultura do governante. [...] quando o povo começa a se organizar, aí dizem, vocês está indo longe, aí tira o tapete e deixa o pessoal sem chão para pisar. De fato não é interessante essa ideia do povo organizado, com prática de um sindicalismo, de um assistencialismo. É muito mais fácil trabalhar uma população desorganizada. Porque aí é fácil de fazer clientelismo, faz parte dessa cultura travestida de outras cores do discurso novo de política (Sr. F., agricultor).

Esses resultados revelam ainda a fragilidade no território, no que concerne ao processo de mobilização dos atores locais pelas instituições governamentais para avançar na construção de uma visão compartilhada, que passa pelo planejamento e pela articulação de políticas que conformam a gestão social. O discurso do MDA (2005) enfatiza que a participação social no acompanhamento e na verificação das ações na execução e gestão de políticas faz parte do controle social.

Por outro lado, por meio da observação participativa, foi possível evidenciar que as assembleias colegiadas correspondem ao espaço onde é discutida uma diversidade de intenções do território, para integrar ór-gãos, políticas e ações. É possível encontrar agricultores e agricultoras familiares que começam pouco a pouco a ter uma produção mais está-vel, ao serem beneficiados por políticas e programas, pelo recebimento de algum tipo de recurso estatal, na perspectiva de permanecer no ser-tão. O depoimento a seguir evidencia a importância das entidades de representação atuantes do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Alto Sertão, com a expansão do serviço da assistência técnica, com a capacidade do gestor público local – no papel do extensionista rural – de sensibilização e proposição de alternativa para enfrentar os desafios que estão postos. Além disso, identifica vocação e insere a população nos programas, com possibilidade de renda e garantia do fortalecimento do solo e sustentabilidade da área, potencializando o ativo social. Assim, a agricultora representante das organizações sociais relata sua trajetória histórica, com detalhes sobre duas fases do planejamento: a mobilização, a sensibilização e a execução do projeto.

Eu sou natural de Palmeira dos Índios em Alagoas. Moro no Ter-ritório do Alto Sertão há onze anos. A gente morava de agrega-do nas fazendas. A gente ficava mudando de um lugar prá outro. A gente nem conseguiu ter escola. Sempre fui sem terra. Quan-do cheguei em Canindé fui morar na Agrovila no setor quatro, para não morar na rua. Trabalhava alugado, quando tinha servi-ço. Já trabalhei o dia na roça por cinco reais, depois passou prá dez reais. Isso quando tinha serviço prá mim e meu marido, prá limpar, plantar, fazer cerca. Nesta realidade, com dez filhos para criar, agente passou muita dificuldade, necessidades. A gente vivia na pobreza, pobreza, pobreza, privação. A gente não tinha nem renda. Um dia, seu João falou para gente: ...Vá na Emdagro que faz um projeto para você plantar palma. Lá eu falei com seu José. Ele disse procure Manuel ele vai lhe explicar. Ele disse: por-que a senhora não compra uma vaquinha? (Pronaf). A senhora

tem vontade de plantar uma horta? A minha vida mudou. A horta foi tudo prá min. Em uma semana, a horta estava montada. Foi outra política pública com recurso do MDA. Comecei em maio de 2011, cultivadas no quintal, em uma área pequena, tem hortaliças como alface, cebolinha, tomate, feijão de corda, pimentão, coentro. Sem uma gota de veneno, de primeira qualidade. A gente está irrigando, recebi um quite de irrigação. No começo não tinha bomba. A gente começou irrigar com uma cisterna. A gente conseguiu com a Cohidro. A gente tem o dinheiro toda semana da feira. Também, com o dinheiro do Garantia Safra, a gente comprou uma vaquinha e tem o leite todos os dias. Tem gente que compra outras coisas. A gente no início começou tirando R\$ 200,00 na horta. Agora chegou a quase R\$ 800,00. Não tem um ano e eu tirei em torno de R\$ 3.600,00. Olhe aí, a gente chegou na Emdagro para plantar palma. A gente foi três vezes lá, no escritório da Emdagro. Ele disse: a senhora não quer comprar uma vaca? Me deu um quite de irrigação. A gente está plantando forragem para alimentar a vaca e comprar mais uma. Então a política foi tudo na vida da gente (Sra. M., agricultora).

Em função desse depoimento, pôde-se observar, inicialmente, a carência e a dificuldade de acesso aos serviços básicos pelos produtores e produtoras familiares, para atender suas necessidades, levando a uma situação crítica de pobreza refletida na limitada capacidade humana básica, não só pela renda, mas de educação e políticas públicas. A transferência social é importante, mas a infraestrutura produtiva também é fundamental. No caso em questão, a agricultora pode contribuir para a sobrevivência da família, ao ter acesso ao financiamento e à assistência técnica, orientando-a para diversificar a produção, sem agrotóxico, por meio de duas políticas: o Pronaf e o Garantia Safra.

De modo geral, há um número significativo de associações de produtores no seio do território, porém a criação de algumas delas resultou da necessidade de se agrupar para se beneficiar das ajudas financeiras do governo, em detrimento de uma vontade de desenvolver ações coletivas. Mas a maioria desenvolve ações, como capacitações, que contribuem para o fortalecimento

institucional no território. As associações vêm cumprindo seu papel ativo de arranjos institucionais, no enfrentamento das questões territoriais, além do fato de que o envolvimento para a realização das ações integradas facilita o trabalho na articulação. Segundo relato dos entrevistados:

O TASS tem um potencial espetacular de liderança, tem as experiências porque é uma região onde historicamente é conhecida pelas lutas desde a mobilização e articulação até mesmo pela questão das condições adversas do semiárido, o poder de luta pela reforma agrária, pelos recursos hídricos, com a presença e atuação dos Movimentos Sociais, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Movimentados Pequenos Agricultores (MPA), do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, sob a coordenação da Fetase, mas também, da Feacom. Então, existe um potencial de capital social, que não está sendo dinamizado. (Sra. A. funcionária pública, membro do Colegiado).

Junto aos agricultores, estão presentes duas organizações sociais com significativa representatividade, que contribuem com mobilização e sugestões para qualificação e integração de ações: o Movimento dos Pequenos Produtores e a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais de Sergipe (Fetase). Organizados em lideranças e sindicatos, respectivamente, configuram-se como um potencial político articulador, ao proporem uma agenda de participação desde a sua formulação até a elaboração de propostas de desenvolvimento para o território.

O MST também está presente no território, com uma representação significativa dos agricultores familiares e com uma expressiva força política, o que contribui para uma participação mais efetiva, mas ainda no campo reivindicatório. Quando perguntado sobre qual era o segmento que tinha mais poder no Território do Alto Sertão, todos os entrevistados afirmaram ser o MST, em função das ideologias e proatividade, a exemplo da luta pela terra. Como observado nas falas abaixo, reconhece-se a importância do MST, mas também se acredita que deveriam ter outras competências aprimoradas:

Eu percebo que cada território do Estado precisa ser acompanhado por um ideal, ou seja, o Alto Sertão é o MST, o centro sul é a Fetase e aí vai. (Sra. A., professora, membro do Colegiado).

O Movimento do Sem Terra teria que ter outras competências mais aprimoradas, mais fortalecidas, de elaborar projetos de forma proativa, mais consistente de negociar contrapartida, de executar esses projetos de forma fortalecida, não depender tanto de contratos com algumas ONGs que às vezes não tem o comprometimento a não ser de aplicar aqueles recursos, não tem a respectiva de continuidade, mas a gente vê claramente que no Colegiado a participação do MST é muito forte. (Sr. J., engenheiro, membro do colegiado).

Alguns elementos que foram observados no perfil das reuniões/assembleia do colegiado dizem respeito às lideranças, em especial sobre quem está integrado ou excluído das tomadas de decisões, visto que as diretrizes normalmente são definidas nesse âmbito, que deve representar a democracia participativa. Assim, no estudo em questão, constata-se que a agricultura familiar, vinculada à reforma agrária, poderia ter alcançado maior acesso aos processos e recursos envolvidos, mas se defronta com a falta de participação dentro do colegiado, conforme aponta outro relato:

No território do Alto Sertão, se você observar a cadeia produtiva, mais até de forma mais estabelecida é a pecuária de leite. No entanto, você quase não tem esse pessoal que beneficia leite na plenária do colegiado, mesmo as agroindústrias familiares, estão dentro da cadeia e não estão dentro do Colegiado, é visível nas assembleias do Colegiado. Os agentes financeiros estão, um ou dois pequenos laticínios ali dentro, mas ainda existe a questão ideológica muito forte. Aquele é um grande empresário né, os vendedores de insumos não estão dentro do colegiado [...].(Sr. J., engenheiro, membro do colegiado).

Nessa fala, são evidenciados vários aspectos limitantes do processo de funcionamento de uma sociedade democrática. Por um lado, os avanços promovidos pela participação como um aspecto da governança, diz

Bandeira (2011, p. 235), é responsável pela “transparência das decisões”, “aumento da sustentabilidade política das ações, [...] estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, além de fortalecer os laços comunitários [...]” e controle social. Por outro, afeta diretamente a prática de gestão, em se tratando da ausência no colegiado territorial das representações empresariais. Nesse sentido, Tenório (2011, p. 83), fundamentado nos estudos de Zani (2010), observou com mais nitidez que “[...] a sociedade civil rechaça indistintamente a inclusão dos empresários por conta de diferenças sociopolíticas agravadas pela constituição histórica do território”.

De qualquer forma, o que deve ser observado é que, apesar da diversidade de atores sociais atuantes no território, em que externava, de certo modo, a partilha do poder político entre eles, um número expressivo não aparece no colegiado, a exemplo das representações da cadeia produtiva como um todo, por não reconhecerem esse espaço como de negociação e de barganha para o fortalecimento da agricultura familiar.

Outra característica observada nas reuniões diz respeito ao seu forte caráter organizacional (trabalhadores, agricultores), bem como a baixa representatividade institucional (prefeitos), mesmo que haja a participação de associações de diferentes áreas como também instituições governamentais (representantes da educação municipal e estadual). Essa constatação é reforçada pelo seguinte depoimento.

Os municípios normalmente ainda acreditam que podem conseguir as coisas ou por meio do Estado (Sergipe), através da gestão superior do Estado, ou por meio do Governo Federal através de seus ministros, de seus representantes no Congresso. Então, o município, quando participa, é com o secretário, principalmente da agricultura. (Sr. P., ator institucional).

Os aspectos limitantes considerados por 63,0% dos entrevistados são aqueles relacionados à competência técnica. Consideram que é necessário que a articulação crie efeitos sinérgicos, de forma que as ações

aconteçam e se promovam. Para tanto, é importante a ampliação da coesão social e do fortalecimento dos mecanismos de solidariedade no território, com envolvimento maior e mais técnico dos atores, para que de fato as políticas sejam apropriadas e alcancem seus objetivos e suas metas.

Eu vejo que os Colegiados ainda não têm competência técnica. Esse é um desafio que a gente tem enfrentado. Eles têm demanda, mas não conseguem fazer um plano de trabalho consistente, bem fundamentado, pra que hoje a gente faça uma isenção responsável e que dê resposta positiva junto ao Secom. Outra dificuldade que os Colegiados, aqui em Sergipe têm na definição dessas políticas, é as contrapartidas. (Sr. J., ator institucional).

Cabe aqui ressaltar outro aspecto considerado limitante na concepção dos entrevistados (57%), que diz respeito à contrapartida, em função do não comprometimento da prefeitura de forma proativa, como explicita o depoimento abaixo:

O colegiado vem para o estado (Sergipe) através de uma secretaria que tem mais afinidade, seja a Secretaria de Estado do Planejamento, seja a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedurb), seja a Secretaria de Desenvolvimento da Agricultura (SAGRI) buscar uma contrapartida. Então os Colegiados, embora eles tenham uma organização às vezes até fortalecida, mas ainda não tem competência técnica, estrutura operacional e recursos definidos. Não tem como negociar recursos para as contrapartidas para aplicação de algumas políticas públicas. (Sr. J., ator institucional).

A partir de 2008, destaca-se ainda a fase de transição do território rural a território da cidadania, articulando ministérios na perspectiva de integração de políticas e atores e, portanto, da necessidade de integrar ações do estado em seus diversos níveis e setores. Percebeu-se que há um entrelaçamento de políticas implantadas em nível federal e estadual, bem como um descompasso em integrar as políticas públicas das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). A finalidade é atender deman-

das da agricultura familiar no Alto Sertão Sergipano, especialmente porque essas políticas são ainda concebidas num plano vertical (federal) e, de certa forma, passam por uma adaptação.

Dos conselheiros pesquisados, 73% declararam que, na aplicação das políticas de desenvolvimento territorial, as instituições não se integram, embora os colegiados de governança praticamente sejam os mesmos. Os principais aspectos detectados pelos participantes da pesquisa (78,5%) sobre a dificuldade de integração institucional devem-se à sobreposição de políticas ou esforços para desenvolver uma única política. Exemplo disso é que, na esfera federal, mais especificamente na área de gestão ambiental, destacam-se os investimentos em ações de revitalização da bacia do São Francisco, que está dentro do contexto do Alto Sertão, via Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf). Essa vem atuando com uma política voltada para universalização da água dentro dessa bacia, por meio do programa “Água para Todos”. Por outro lado, o governo do Estado também tem recursos desse programa, por meio da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (Seagri), da Secretaria de Estado da Inclusão e Desenvolvimento Social (SEIDS) e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Semarh) com o Programa “Água Doce”. No outro extremo, pode-se exemplificar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com a política de reforma agrária e, na esfera estadual, o convênio entre Governo do Estado de Sergipe e o Governo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para adquirir terras e implantar colônias. Essa constatação é reforçada pelo seguinte depoimento:

[...] essas políticas trazem um pouco das especificidades do governo estadual, mas não há na minha visão uma integração de princípios, de fundamentos, de diretrizes, principalmente, na aplicação das ações institucionais. As instituições responsáveis pela aplicação das ações territoriais têm dificuldade de se integralizar e obstaculizam fortemente as ações da política. (Sr. A., engenheiro, membro do colegiado).

Essa ocorrência observada implica a dissociação entre a realidade local e as temáticas exploradas. A repercussão desses fatos inicialmente provoca uma desconfiança sobre o programa. Essa visão esteve presente em diversos relatos dos entrevistados, como citado na seguinte fala:

Foi muito ambicioso você achar que 19 ministérios se integrariam lá em Brasília e suas ações se reproduziriam dentro do território; é muito difícil. O Comitê Estadual do Território da Cidadania, ele começou a reunir e praticamente não existe. (Sr. P. Funcionário Público, membro do colegiado).

Esse depoimento reflete uma perspectiva crítica ao Programa Território da Cidadania (PTC), demonstrando que a forma de integrar ações do Estado, em níveis e setores diversos, não tem tido credibilidade, como uma forma de integração de políticas e de instituições, já que em princípio essas políticas são restritas ao corte setorial e não dão conta de trabalhar as interfaces necessárias à promoção do desenvolvimento territorial. Conforme ressaltado no relato a seguir, o desenvolvimento integrado, por meio da intersectorialidade, exige muito comprometimento e capacitação:

No colegiado Territorial você não tem quase representação do governo federal com exceção da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas os outros ministérios não se integram à educação. O Ministério da Educação (MEC) foi uma ou duas reuniões. Assim é muito complicado, é ambiciosa essa ideia para o conjunto de sociedade que nós temos aí. Agora é uma meta a perseguir né? Requer muita capacitação, muita mudança na conduta e atitude do colegiado. (Sr. J. Funcionário Público, membro do colegiado).

A ocorrência em questão é resultante de problemas na implementação do programa, identificados, sobretudo na falta de representação institucional, baixa participação e no formato das capacitações ofertadas, sem um aporte especializado. Além disso, há necessidade e importância

da avaliação das ações ou do programa, que se remetem aos aspectos técnicos, refletindo na fragilidade do Colegiado, conforme mostram os seguintes depoimentos:

Eu não vejo de hipótese alguma o Território da Cidadania numa perspectiva de trazer saúde, educação, infraestrutura e cidadania, direitos e deveres. Eu acho que está distante. (Sr. F., Funcionário público, membro do colegiado).

O território do Estado ele tentou exercitar um planejamento territorial participativo, mas ficou muito nas consultas públicas municipais, territoriais. Os planos de desenvolvimento territoriais foram elaborados, fez-se a avaliação, no entanto, a falta de execução de algumas prioridades que foram colocadas nos planos levou a certo descrédito da população e basicamente os membros, os delegados do Território da Cidadania são os delegados do Colegiado do Estado. Praticamente é o mesmo colegiado. No entanto, parece que são duas coisas distintas, na hora de se discutir tentar objetivar princípios e recursos. (Sr. A., Funcionário público, membro do colegiado).

Também ocorrem dificuldades na condução local do programa, relacionadas principalmente ao planejamento das ações, passando inicialmente pela descontinuidade dessas ações. Conforme constatado, há uma diversidade de argumentações, mas que convergem para a solução dos problemas vivenciados, que, por suas próprias características, já apresentam deficiências no atendimento às demandas por um desenvolvimento integrado de seus cidadãos.

Em síntese, conforme entendimento dos entrevistados, a falta de participação, pouca representatividade institucional, ausência limitada de representantes municipais, competência técnica, falta de comprometimento das prefeituras e de integração institucional constituem os limites enfrentados no espaço territorial do Alto Sertão.

As principais causas dessas limitações estão associadas aos problemas enfrentados pelos(as) agricultores(as) na convivência com o semiá-

rido, conforme expresso nas demandas solicitadas pelos conselheiros, em reunião conjunta com o governador do Estado, em 23 de maio de 2012 (Quadro 3.2).

A maioria das demandas está relacionada com a distribuição de água para o consumo humano e animal, construção de grandes barragens, além de projetos produtivos para os pequenos agricultores.

Quadro 3.2–Demandas de políticas de convivência com semiárido, no território do Alto Serião Sergipano, 2012

POLÍTICAS DE CONVIVÊNCIA COM SEMIÁRIDO
Liberação imediata e sem burocracia de recursos de custeio para o setor pecuário, garantidos pelo Fundo de Aval do Governo do Estado. Ampliação de sistema de distribuição de água para o consumo humano e animal através de uma maior oferta de carros pipas. Construção de grandes barragens para soluções duradouras; limpeza e recuperação das barragens existentes. E, para cada comunidade ou assentamento, a construção de uma barragem de porte médio capaz de suportar longas estiagens. Perfuração e Mapeamento dos poços artesianos que atualmente estão desativados, bem como a recuperação e o aproveitamento dos mesmos para o consumo humano, animal e para irrigação de culturas forrageiras, tolerantes à salinidade. Readequação de tarifas de água pela DESO e inclusão dos pequenos agricultores na faixa de chamada “Tarifa Social”, equivalente a 50% das tarifas básicas. Ações junto ao Ministério da Agricultura para ampliação de estoques reguladoras da Conab, de insumo (soja e milho) para fornecimento aos pequenos agricultores a preços mínimos.
POLÍTICAS DE CONVIVÊNCIA COM SEMIÁRIDO
Ações para liberação de emendas parlamentares relativas a projetos produtivos na região semiárida. Inserção do ICMs dos insumos básicos destinados à alimentação animal (soja, sais minerais, entre outros) até enquanto perdurar os efeitos da seca. Ações junto à SEAGRI para ampliação da produção de palma forrageira em toda a região semiárida. Articular junto ao MDS e SEIDES a compra de todos os produtos da pequena agricultura que estão sendo produzidos nas várias áreas de irrigação, com distribuição na própria região pelas organizações sociais e públicas. Interlocução junto ao MDA/Incra para liberação imediata do orçamento ATEs/2012.
POLÍTICAS NO SETOR DA EDUCAÇÃO
Intermediação junto ao Ministério da Educação para implantação do Campus da UFS no Serião. Mediação junto ao poder municipal para estancar o processo de fechamento das escolas rurais. Programa de erradicação do analfabetismo no semiárido em parceria com o Ministério da Educação.

CANAL DO XINGÓ
Promoção da Audiência pública para apresentação à comunidade local e aos movimentos sociais sobre a natureza e os beneficiários do Projeto Canal do Xingó. Priorizar a execução do Projeto Manoel Dionísio Cruz (antigo Califórnia) tendo como base os termos discutidos na Audiência Pública realizada em Monte Alegre em junho de 2004.
PROJETO JACARÉ-CURITUBA
Intermediação junto à Codevasf e Incra para dar celeridade à conclusão do Projeto Jacaré-Curituba. Discutir a gestão operacional do Projeto Jacaré-Curituba com a Codevasf, transferindo para a Cohidro a referida gestão. Entabular negociações com a Embrapa nacional e o Ministério da Agricultura para montagem de uma estação de pesquisa voltada para irrigação e áreas de sequeiro entre os Projetos Califórnia e Jacaré-Curituba.
PROJETOS TERRITORIAIS
Articulação junto ao MDA e Ministério do Planejamento para o desempenho imediato do projeto de Melhoramento do centro de Abastecimento Territorial constante no programa PROINF especial do Plano Brasil sem miséria (nº do empenho 201100000573) no valor de R\$ 805.747,16. Liberação imediata dos projetos do PRONAT 2008, que tem como proponentes a Pronese e Secretaria da Agricultura: Laticínio em Monte Alegre; Reforma do Centro Ana Patrícia; e aquisição das máquinas para produção de fubá de milho em Nossa senhora da Glória.

Fonte: pesquisa de campo: Colegiado Territorial do Alto Sertão Sergipano – 2012.

3.5 – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA TERRITORIAL E ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

De modo geral, o avanço da estratégia territorial, observado no período de 2008-2010, mostrou que o território do Alto Sertão se beneficia da ação articulada de vários órgãos que passam a organizar a sua oferta neste espaço, buscando integrar as ações a médio prazo. Para o ano de 2008, foram previstas 92 ações por meio do PTC, com uma previsão de investimento de aproximadamente 131 milhões de reais. Para 2009, foram previstas 78 ações, com aplicação prevista de 144 milhões de reais. Para o ano de 2010, foram previstas 67 ações, com uma previsão de investimentos em torno de 105 milhões de reais concentrados na organização sustentável da produção (37,92%) e Direito e Desenvolvimento Social (37,63%) (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 – Ações e investimentos no território do Alto Sertão Sergipano, 2008–2010

Investimento	Valor (R\$)	% Total Geral
Direito e Desenvolvimento Social	39.540.633,59	37,63
Organização Sustentável da Produção	39.842.588,35	37,92
Saúde Saneamento e Acesso à água	12.840.546,71	12,22
Educação e Cultura	3.280.890,68	3,12
Infraestrutura	8.173.965,36	7,78
Ações Fundiárias	1.027.445,20	0,98
Apoio à Gestão Territorial	376.791,36	0,36
Total Geral	105.082.861,25	100

Fonte: BRASIL, 2011.

Os dados mostram que o PTC possui uma série de proposições, mas existem debilidades nesse processo de aplicação e execução da política, pela mesma ser entendida dentro do seu aspecto processual, isto é, há recursos que podem ser previstos, mas não são aplicados. Isso significa que, nesse processo, relacionado à forma como esses colegiados se apropriam e elaboram seus projetos e como circula a política, podem surgir falhas e, nesse sentido, o processo de gestão precisa ser mais bem aprimorado para que os benefícios consigam chegar até à população.

Nas informações apresentadas na Tabela 3.5, um percentual em torno de 75% do montante de recursos é aplicado em duas linhas gerais do PTC, existindo uma proximidade entre o percentual de recursos investidos na Organização Sustentável da Produção e na de Direito e Desenvolvimento Social. No outro extremo, com menor volume de recursos na agenda governamental, estão as ações vinculadas à Gestão Territorial (0,36%), que buscam qualificar o processo de planejamento do território apoiado pela política, como também as Ações Fundiárias (0,98%).

Deve-se considerar que, dentre as ações de infraestrutura que atendem às demandas sociais da população da zona rural do Território do Alto Sertão, destacam-se: demarcação topográfica em projetos de assentamento (47,99%), concessão de crédito, instalação às famílias assentadas (30,07%), habitação de interesse social, como o Programa de Aceleração

de Crescimento (PAC), com 20,86%, e com o programa Luz para Todos (1,08%). Percebe-se ainda que o colegiado começa a se apropriar das políticas públicas e as direciona para seu público-alvo, que são as pessoas da zona rural, visando contribuir para o desenvolvimento de capacidades dos membros familiares e para a ampliação de suas possibilidades de escolhas.

Na área de Saúde, Saneamento e Acesso à Água, destacam-se os investimentos em ações de revitalização da bacia do Rio São Francisco e do Parnaíba, no contexto da proposta do programa Água para Todos (5,62%) e esgotamento sanitário (11,75%). Também foram destinados recursos em torno de 35% para construção de um reservatório que permite a acumulação da água da chuva que escorre do telhado das casas por meio de bicas para o abastecimento humano (Brasil, 2011).

Especificamente no que concerne às ações de Direito e Desenvolvimento Social, apresentadas na Tabela 3.5, que circulam pela política do PTC, uma das mais significantes e conhecidas é a política de transferência de renda. Destaca-se o fato de que 68,58% do total dos recursos aplicados correspondem ao principal programa de transferência de renda do governo federal, que é o Bolsa Família, como também o Benefício de Prestação Continuada tanto a deficiente (23%), quanto para idosos (6,78%).

Tabela 3.5 – Ações e investimentos em desenvolvimento social no território do Alto Sertão Sergipano, 2008 a 2010

Investimento Tipo de Ação	Valores em R\$	Percentual
Benefício do Programa Bolsa Família	27.122.178,59	68,58
Benefício Continuoado à Pessoa Deficiente	9.094.120,00	23,00
Benefício de Prestação Continuada à Pessoa Idosa	2.679.535,00	6,78
Assistência Social	158.000,00	0,40
Serviço Educativo do PETI	159.000,00	0,40
Assistência Integral à Família	326.700,00	0,83
Total	39.540.633,59	100

Fonte: BRASIL, 2011.

Conforme exposto, a maior parte dos recursos financeiros foi aplicada nos programas do MDS, mas também uma parte significativa no MDA.

Ou seja, quanto aos investimentos econômicos, 48% do total são para as ações de crédito especial do Pronaf, com a finalidade de apoiar as atividades dos agricultores familiares do Alto Sertão, como também do Crédito Nordeste, destacado com quase 22% dos recursos aplicados nas atividades econômicas. Assim, três programas (Pronaf, Crédito Nordeste e PAA) representaram 88,81% dos recursos do PTD, indicando que as políticas são focadas na Assistência Social como forma de atenuação da pobreza.

Em relação aos demais financiamentos, vale ressaltar a existência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com participação de 17,81% dos recursos, com o objetivo de incentivar a produção da agricultura familiar por meio da compra de produtos até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor. Ademais, a contribuição para a segurança alimentar, ao destinar os alimentos para indivíduos familiares em situação de vulnerabilidade social.

Por outro lado, o Garantia Safra, direcionado a agricultores familiares beneficiários do Pronaf e que perderam 50% da produção, correspondeu a 2,82% do total da organização sustentável da produção, conforme Tabela 3.6.

Tabela 3.6 – Investimento em Atividade Econômica no Território do Alto Sertão Sergipano, Sergipe, 2008–2010

Investimento Tipo de Ação	Valor (R\$)	%
Cresce Nordeste	8.601.016,20	21,58
Crédito Pronaf	19.291.229,62	48,42
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Leite	4.463.768,00	11,20
Programa de Aquisição de Alimentos– Proveniente da Agricultura Familiar	2.624.662,82	6,59
Programa de Aquisição de Alimentos	6.805,00	0,02
Garantia Safra	1.123.445,00	2,82
Projeto Dom Helder Câmara	825.491,00	2,07
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para as Mulheres Rurais	254.996,00	0,64
Infraestrutura e Serviço no Território	1.149.659,60	2,89
Apoio e Empreendimento – Cooperativo e Associativo	217.500,00	0,55
Organização Produtiva das Trabalhadoras Rurais	95.897,39	0,24
Disponibilização de Insumos para Agricultura familiar	1.149.659,60	2,89
Atividades Apícolas (produtividade, comercialização, melhoramento de pastos, consultoria, inserir mel de abelhas nativas no mercado)	38.000,00	0,10
Total	39.842.588,35	100

Fonte: BRASIL, 2011.

Outro investimento em atividade econômica do território do Alto Sertão Sergipano está associado às atividades apícolas, com 0,10% dos recursos, incorporando o aumento da produtividade apícola em 50% e a comercialização de produtos Arranjo Produtivo Local (APL) em 30%. Além disso, a melhoria de pastos apícolas, com orientação para aumentar a produtividade e inserir 100% do mel de abelhas nativas no mercado regional.

Outra situação verificada é a inclusão do Programa “Brasil Sem Miséria” nessa proposta de iniciativa de ações, com um enfoque ainda maior da política territorial, embora parte da proposta não foi necessariamente passada pelo colegiado, apesar de ter como meta atuar dentro dos territórios. Todavia, o programa tem uma natureza territorial, por meio de um processo de busca ativa que se deu a partir do cadastro da declaração de adaptação agrícola relacionado ao MDA, além de um cadastro único que tem o MDS, como proposta de inclusão sócio produtiva dessas famílias. Dessa forma, as famílias que tinham condições de acessar créditos para a produção, mas que não o estavam fazendo, passam a ser inseridas no programa “Brasil sem Miséria”, com provisão de bens e serviços, como forma de atenuação da pobreza, além de prestar-lhes assistência técnica e inspeção rural, via Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Ou seja, o “Brasil sem Miséria” cruza ações de dois ministérios, por meio de ações, de *cima para baixo*, o que pode conduzir à fragilização do controle social.

A partir dessa exposição de ações, em diferentes órgãos e atores, os conflitos pela própria competição entre as pessoas, por recursos disponíveis, mas escassos, pela divergência de interesses ou metas entre as partes, reafirmam a concepção social e política do território, como espaço associado ao exercício de poder, entre os vários segmentos da sociedade.

As falas dos conselheiros evidenciam os acordos e os conflitos inerentes à formação das alianças e obtenção das informações acerca do funcionamento e acesso aos recursos públicos, que já foram objeto de empoderamento dos gestores no controle dos investimentos, que até en-

tão não eram apresentados à coletividade territorial. Pois, embora exista nesse espaço um consenso sobre as priorizações das ações e projetos destinados a atender às demandas específicas desta população, constata-se uma fragilidade institucional para influenciar na definição das políticas públicas territoriais, por conta da herança cultural manifestada na centralização dos processos de tomada de decisão pelos gestores públicos. Por conta disso, são criadas distorções da visão territorial. Isso significa que as antigas práticas do poder político não foram eliminadas no embate de posições, opiniões e resolução dos conflitos.

Um dos elementos desse poder e dominação pode ser evidenciado pelo fato de os gestores públicos não participarem dos debates territoriais da plenária colegiada. Como diz um conselheiro: “[...] não conseguimos avançar, são eles [os gestores] quem executam a proposta territorial e não priorizam os projetos coletivos criados por meio de uma articulação social/coletiva” (entrevista 1). A falta de entendimento sobre a visão territorial dificulta e fragiliza o avanço do território, como é o caso das prefeituras. Percebe-se o sentimento da falta de um diálogo entre os conselheiros da sociedade civil organizada e do poder público para a implementação das ações da plenária. Ou seja, não há uma efetivação das ações de caráter territorializada em forma de ação conjunta, como emerge nas falas dos entrevistados:

Um Sertanejo uma vez me falou o seguinte: o Sertanejo não é pobre, nem é burro. O Sertanejo, ele é sonhador! Ele acredita muito no que o grande diz, e por infelicidade nossa não cumpre. (Sr. J. agricultor, membro do Colegiado).

[...] a ideia que o território apresenta não consegue avançar por conta de que a proposta territorial é para desenvolver a região, no caso a nossa aqui no Alto Sertão. É uma proposta regional, mas infelizmente os gestores não entenderam essa proposta. Existe conflito interno, pelo fato de cada gestor público entender que determinada obra só será interessante para a região se construída no seu município ou aquele recurso ser investido naquele município. (Sr. A., formação técnica, membro do colegiado).

Essas limitações da governança territorial corroboram com a pesquisa realizada por Leite *et al.* (2008) e Leite (2010) que advertem para o fato de esses novos espaços, derivados do processo de descentralização das políticas públicas, terem reforçado a dimensão local-municipal e levado a conflitos derivados da partilha efetiva do poder entre a esfera estatal e as representações da sociedade civil local. A ausência dos gestores públicos nas plenárias leva a que muitas ações propostas pelo colegiado, especificamente, as demandas da sociedade civil organizada, não sejam executadas, ficando refém de seus interesses. Ou seja, as ações são tomadas *top down*, sem ter o caráter territorial. A esse respeito, os depoimentos transcritos dos entrevistados são reveladores, como fica claro na fala abaixo especificada:

As obras executadas nesse território, de caráter de desenvolvimento territorial, são poucas em relação ao volume de recursos já aplicados. E as poucas que teriam um caráter territorial, ou seja, coletivo, não conseguem avançar porque os gestores públicos não dão essa condição. Atualmente no território, algumas obras construídas não foram debatidas na plenária colegiada, mas são executadas com recurso do território. (Sr. J.,funcionário público, membro do colegiado).

Pode-se considerar que este tipo de gestão contraria a estrutura de governança territorial, não favorecendo a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, na medida em que tende a privilegiar aqueles grupos que possuem domínio na estrutura de poder local. Assim, como relatam os conselheiros, embora o território seja um espaço de participação em que as decisões seriam do *povo*, com a participação da sociedade civil organizada na priorização de determinada obra ou empreendimento, isso não está acontecendo. Os conselheiros ainda argumentam que muitas demandas da sociedade civil organizada não vão para a prática, ressaltando em suas falas que o território teria um papel fundamental se os gestores públicos entendessem e agissem com uma visão territorial, porém, verifica-se o predomínio de uma visão municipal.

Essa visão foi constatada na pesquisa de Oliveira *et al.* (2011), ao analisar a gestão social do PTC na Região Sul do país, onde se constatou o predomínio do individualismo em detrimento do coletivo e do bem comum, relacionando a um comportamento tecnoburocrático e monológico, em vez de um gerenciamento mais participativo e dialógico. Neste, o processo decisório é exercido por diversos sujeitos, em uma perspectiva de cidadania deliberativa.

Assim, mesmo diante dessas dificuldades de propostas territoriais consensuais, os conselheiros, atores sociais articulados tanto pelo polo sindical quanto pelos movimentos sociais, acreditam que a política territorial ainda é um caminho ao desenvolvimento da agricultura familiar, mesmo porque, com todos os conflitos, a sensibilização e a mobilização dessas políticas representam um componente ativo do processo de gestão territorial do Alto Sertão Sergipano.



CAPÍTULO 4

A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DOS CONSELHEIROS DO TERRITÓRIO DO ALTO SERTÃO SERGIPANO E SUAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

É fundamental diminuir a distância entre o que diz e o que faz, de tal forma que a sua fala, seja a tua prática.

Paulo Freire (1980)

Se no capítulo anterior examinou-se como é ressignificada a governança territorial, pela experiência conjunta do espaço de participação da gestão colegiada do território do Alto Sertão Sergipano, neste, procura-se caracterizar as representações sociais dos conselheiros/as desse colegiado, ao considerar suas visões sobre os significados de território, sustentabilidade, política pública e governança, correlacionando-as às reflexões teóricas. Buscou-se, assim, desvendar como esses conselheiros(as) entendem o contexto relacional das políticas públicas, expresso através de palavras, sentimentos, ações, que são mediadas, principalmente, pela linguagem, tomada como forma de conhecimento, prática e de interação social, visto que as instituições, as práticas sociais e territoriais fabricam sujeitos e são elas próprias produzidas por representações. Tal análise se constitui em uma ferramenta importante para redefinir os contextos

sociais e territoriais que envolvem ao mesmo tempo articulação dos aspectos teóricos e concretos.

Dessa forma, os(as) entrevistados(as) manifestam um conhecimento de seu próprio mundo, envolvidos com a vida do território, nas mais variadas práticas sociais estabelecidas nas instituições e organizações, ao mesmo tempo em que demonstram em suas falas as representações, com ocultamentos e distorções, expectativas, necessidades, como também fortalecem transformações. Essas representações podem ser consideradas como um dos elementos fundamentais para melhor subsidiar o entendimento dos profissionais que trabalham na formulação, na implantação e na execução de políticas públicas de forma a conceber estratégias que venham ao encontro dos problemas locais. Assim, redefinem a própria implementação de ações efetivas no território que leve em conta a valorização das pessoas como condição básica para a promoção do desenvolvimento territorial sustentável. Como mostra Arns (2012), em sua pesquisa sobre governança democrática e desenvolvimento territorial:

[...] possibilita aos atores sociais, agentes econômicos, públicos e privados incorporarem a sabedoria e o conhecimento popular na formulação de respostas e nos meios e modos de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a melhoria da qualidade de vida do território (Arns, 2012, p.7).

Na opinião do referido autor, as pessoas deixam de ser meros objetos de políticas definidas pelos governos e passam a ser também atores dos processos de construção social e territorial, ao abrir novas possibilidades de diálogos entre os diferentes campos presentes no território. É importante destacar que os diferentes grupos de atores utilizam-se das representações para construir de fato suas identidades. Além de impor significados que reforçam as relações de poder, circulam e produzem efeitos sociais, ganhando visibilidade, que deixa de ser percebida como representação para ser tomada como realidade, o que para alguns é essencial enquanto para outros pode ser secundário.

Portanto, a fala dos conselheiros não apenas materializa um determinado entendimento da ação política dentro do território, mas também permite o desvelamento de significados e comportamentos construídos no contexto de suas práticas, possibilitando novos arranjos e novas articulações de poder. Essas falas demonstram muitas vezes os limites e possibilidades para criar mecanismos eficazes que permitam a sustentabilidade do processo de desenvolvimento; enfim, melhores condições de vida a esses atores e população local. Acrescentam-se a essa questão os obstáculos que poderiam enfrentar, enquanto políticas locais de caráter descentralizado, mas com relações verticalizadas, pautadas em atributos culturais estabelecidos de “fora para dentro” e de “cima para baixo”, com possibilidades de haver decisão política administrativa de interesses individuais, que não levam em consideração a realidade e as demandas da população.

Assim, pressupõe-se que os significados traduzidos nas representações podem ser considerados como insumos para a ação política de transformação, pela própria influência exercida pelas ideias e a base material sobre o pensamento e informação, que revelam o próprio desenvolvimento da capacidade de compreensão do processo territorial.

Essa compreensão é pretendida no sentido de que os conteúdos das representações sociais possam vir a ser um instrumento para produzir conhecimento, tipificação e categorização desse universo simbólico, ao proporcionar a significação do que seja território, sustentabilidade, políticas públicas e governança. Além disso, pode desvelar possíveis mudanças ancoradas nas formas como os conselheiros/as visualizam o seu contexto relacional e se desenvolvem na realidade cotidiana das políticas públicas. Ou seja, constroem seus vínculos com o processo da ação de políticas públicas em virtude da evolução do seu significado, da sua abrangência e dos seus propósitos sociais, econômicos, culturais, ambientais e territoriais.

No primeiro item do capítulo, evidenciam-se as Representações Sociais (RS), que consolidam a visão de território, isto é, discute-se o significado que os conselheiros/as possuem em torno das questões relacionadas a essa categoria analítica, considerando suas práticas e o modo como

retratam sua realidade. No segundo item, centrou-se na RS da sustentabilidade, discutindo as limitações e possibilidades frente aos desafios das ações de políticas públicas que buscam a construção da sustentabilidade do desenvolvimento territorial. A seguir, como terceiro item do presente capítulo, procurou-se caracterizar as RS das políticas públicas. Nesse contexto de relações, abordou-se, por fim, a prática de governança, especialmente os conflitos vivenciados pela gestão da política de desenvolvimento territorial.

4.1 – REPRESENTAÇÃO SOCIAL SOBRE O TERRITÓRIO/CONSELHO

Uma das preocupações do presente trabalho está centrada nas representações sociais produzidas na realidade concreta dos(as) conselheiros(as) do Território do Alto Sertão Sergipano (TASS). Para tal, um questionamento central norteou a análise: qual o significado de território? A questão posta é muito ampla, por dizer respeito à espacialidade humana, além de apresentar diferentes perspectivas. Nesse sentido, é preciso entender de qual território se fala, uma vez que vem sendo introduzido como uma categoria analítica de políticas públicas.

O conceito de território está presente no tecido discursivo de várias ciências, seja pelo conteúdo intrínseco que contempla as relações sociedade-espço, espaço-território e território-lugar, seja nas complexas diferenças que promove. Como já foi discutido no capítulo um, o território é visto tanto pelas relações de poder, quanto numa perspectiva humana, como espaço vivido e ordenado pelo Estado. Além de ser o elemento central da abordagem territorial, discutida aqui num contexto de interconexões e processos, em que espaço e território ganham posição estratégica para garantir a qualidade de vida da população.

A maioria dos(as) entrevistados(as) associou o território em vários campos representacionais, ao destacar o caráter multidimensional do conceito através das suas dimensões, tanto materiais, quanto simbólicas e de poder. Por outro lado, 10%, embora seja a minoria, não souberam responder.

Como expressam Araújo e Reis Junior (2012), essas representações são derivadas do próprio processo relacional entre o sujeito ou ator social individual ou coletivo e o meio ambiente onde vive.

Com o desenrolar das entrevistas, as representações foram se manifestando e realçaram a complexidade do significado do território, constataando-se por meio de alguns fragmentos de falas que, para uns, “é difícil de responder” (entrevista 29), como também “é uma pergunta complexa né, prá mim” (entrevista 34).

Outros o associam “dependendo do olhar, do ângulo que se tem” (entrevista, 8), em que se reafirma em entrelinhas que essa significação depende de quem, de quando e de onde se fala sobre ele, conforme os seguintes depoimentos:

“Se você for perguntar a um prefeito, ele já tem um território na cabeça que é o município dele” (entrevista 8).

“[...] se ele puder transformar o território leva tudo para o município”, pois “cada um tem a sua visão, se perguntar, a João Alves Filho, governo passado ele responde que é o território da irrigação do platô” (entrevista 12).

Desse modo, estas ambivalências permitem delinear o território como resultado de uma construção que se efetiva em determinado contexto de vivências e de experiências, referindo-se à unidade político-administrativa básica (município) para a própria ação do Estado. Assim, as falas dos entrevistados mesclam vivência, em função dos valores e práticas que se configuram a partir de um determinado contexto de convivência. Outras representações ainda suscitaram ideias relacionadas à multidimensionalidade do território, ou seja, em sua dimensão ampla que envolve aspectos materiais, simbólicos e de poder.

Apesar das conceituações de território serem muito imbricadas, para efeito de análise procurou-se agrupar as respostas e extrair as principais categorias e subcategorias analíticas, aqui entendidas como as passagens significativas do texto que respondem às perguntas a eles dirigidas. Isso

permitiu evidenciar universos semânticos de palavras que se articulam de acordo com o espaço percebido, que seria o espaço das representações sociais e o espaço vivido, representado pelas práticas sociais e as atividades do cotidiano, balizadas pelas ideias do geógrafo espanhol Farinós Dasí, como se expôs no capítulo 1.

Neste recorte, nota-se que 64,5% (n=29) dos(as) conselheiros(as) associam o território preferencialmente ao espaço, conjugado com 29 subcategorias (Tabela 4.1), por meio dos quais pode-se ressaltar os seguintes significados: como espaço geográfico, com objetivos comuns e sentimento de pertencimento (13,4%), conforme relatado:

Tabela 4.1. Categorias e subcategorias analíticas sobre o significado de Território na visão dos Conselheiros (as) do Alto Sertão Sergipano

CATEGORIAS (especificação)	VALORES		SUBCATEGORIAS	VALORES	
	Nº	%		Nº	%
Espaço	29	64,5	Geográfico, com objetivos comuns e sentimento de pertencimento	6	13,4
			Disputa, poder, jogo de interesses	5	11,0
			Participação e de articulação de políticas públicas	4	8,9
			Geográfico, econômico, social e político	4	8,9
			Sentimento de pertencimento	3	6,7
			Sociedade civil organizada	3	6,7
			Interesse Coletivo	1	2,2
			Identidade	1	2,2
			De atores de todas as esferas	1	2,2
			Organizado	1	2,2
Conjunto de Municípios	8	17,8	Objetivo comum	5	11,2
			Discussão de políticas públicas	1	2,2
			Unidos por identidade	1	2,2
			Proximidade e características iguais	1	2,2
Local/lugar	6	13,3	Tomada de decisão conjunta	3	6,7
			Articulação de políticas públicas e sentimento de pertencimento	2	4,4
			Busca o desenvolvimento econômico, social e ambiental	1	2,2
Conjunto de Pessoas	1	2,2	Discussão de políticas públicas	1	2,2
Ações Territoriais	1	2,2	Desenvolve ações territoriais	1	2,2

Fonte: dados de campo, 2012.

Organização: a autora.

Outra subcategoria articulada com espaço foi “espaço de disputa, poder, jogo de interesses”, revelada por 11,1% (n=5) dos entrevistados, conforme a seguinte fala:

É uma arena, é um jogo de interesse, as instituições têm seus interesses, a maior parte dos recursos vai para o MST, porque eles têm uma representatividade maior, uma organização maior, eles sempre foram fortes aqui no sertão. (entrevista 43).

O significado de território como espaço de participação e articulação política e como espaço geográfico, econômico, social e político foi reportado, respectivamente, por 8,9% (n=4) dos(as) conselheiros(as), como representado nos seguintes depoimentos:

É um espaço aberto em que um conjunto de municípios discute políticas públicas territoriais com vários segmentos da sociedade civil organizada e poder público em conjunto (entrevista 4).

É um espaço politicamente em que as decisões seriam com a participação da sociedade civil organizada e as esferas de poder, federal, estadual e municipal, nas discussões de política territorial (entrevista 7).

É um espaço de política e de poder que a gente participa (entrevista 11).

É um espaço geográfico dentro de um contexto teórico aonde você consegue juntar uma série de questões sociais, econômicas e produtivas dentro de um mesmo espaço geográfico (entrevista 16).

É um espaço geográfico, delimitado, onde se reúnem sete municípios para discutir demandas específicas dessa população (entrevista 31).

É um espaço geográfico, social, econômico, político que tem demanda, e o povo é organizado (entrevista 33).

É um espaço geográfico onde as pessoas têm um sentimento de pertencimento, realizam as mesmas atividades econômicas, têm os mesmos problemas sociais, ambientais, a falta de água, de ação mais efetiva (entrevista 38).

Nas falas de 6,7% (n=3) dos(as) Conselheiros(as) também percebeu-se a associação de território com sentimento de pertencimento e como sociedade civil organizada, considerando-o como constituído por atores de todas as esferas (2,2%), com um espaço de identidade (2,2%), de interesse coletivo (2,2%) e organizado (2,2%). Percebe-se, então, que o significado do território quanto ao espaço é resultado de processos sociais produzidos nas relações entre as pessoas, como política, economia e cultura, que se projetam sobre ele. Isso significa que, em um mesmo espaço geográfico, diferentes atores e grupos sociais podem organizar suas visões e produzir sentidos diferentes, já que o espaço social é uma construção instituída, um campo de possibilidades. Nesse sentido, a produção do espaço não pode ser vista de forma aleatória e sim a partir de várias situações de conflitos, de interesses e intenções de determinados atores que lhes dão contornos específicos.

Conforme destaca Farinós Dasí (2005), o espaço deixa de ser visto em termos absolutos e passa a ser compreendido em termos relativos, de acordo com os objetos e processos que o constituem, ou seja, como construção social, derivado da ação humana e das práticas sociais. Tal aspecto é relevante nesta análise, pois essa natureza social/territorial das representações está ligada às estruturas sociais marcadas por relações de poder, que contribuem para a produção do espaço. Esse entendimento de espaço, com sentidos diversos, é apresentado por Santos (1996) ao ressaltar que a modificação do espaço pela ação humana produz o território, que pode assumir diferentes configurações, como um campo de forças, de jogo de poder, de redes de relações entre diferentes atores, que dão origem aos processos territoriais.

Ao analisar esse espaço apropriado tomado como um território, destacam-se os estudos desenvolvidos por Raffestin (1993), que se referem

ao território, incorporando o jogo de poder entre os atores que atuam no espaço. Desse modo, o território é o espaço apropriado, resultado de uma ação, que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder.

Outra representação do território percebida por 17,8% (n=8) dos(as) Conselheiros(as) está relacionada à visão de “conjunto de municípios”. Esse conjunto de municípios está associado a um objetivo comum entre eles (11,2%); pela relação de proximidade e características iguais (2,2%); e pelo sentimento de identidade (2,2%) para promover uma discussão conjunta das políticas públicas (2,2%). O objetivo comum pode ser alcançado por meio de uma ação coordenada e negociada, que revela a dinâmica do coletivo em busca de uma coesão interna. A ideia de congregar um conjunto de municípios à lógica territorial é discutida por Carneiro e Rocha (2009), quando consideram a abrangência intermunicipal e rompem com a tradição republicana da aplicação dos recursos públicos, em função dos interesses de somente um município.

Foi também evidenciado que 13,3% (n=6) dos(as) Conselheiros(as) consideram que o território significa “um local ou lugar” onde as pessoas tomam decisões conjuntas (6,7%), conforme o seguinte depoimento: é o “[...] lugar onde um conjunto de pessoas toma decisões, reivindica nossas demandas” (entrevista, 36). É nesse âmbito que Lastres e Cassiolato (2005) ressaltam que a dimensão física do território envolve os resultados tanto dos usos, quanto das práticas territoriais de grupos sociais. É também entendido como local/lugar de articulação de políticas públicas e sentimento de pertencimento (4,4%), que busca o desenvolvimento econômico, social e ambiental (2,2%). Essas articulações configuram o território como um lugar vivido pelos atores sociais, com sentimentos de pertencimentos com o local onde se processam suas vidas, visando promover o desenvolvimento por meio de articulação de políticas públicas (Flores, 2006).

Constatou-se que apenas 4,4% (n=2) dos(as) conselheiros(as) deram ênfase ao ser humano, quando se referiram à categoria território, como “Ações territoriais”(2,2%) e “Um conjunto de pessoas”(2,2%), con-

forme depoimento a seguir: “é um conjunto de pessoas representantes de segmentos e entidades diferentes, mas com o mesmo objetivo que são as políticas públicas territorial” (entrevista 5).

As representações presentes em tais falas associam-se a um território que passaria a ser interpretado como produto dos diferentes atores sociais que se apropriam do espaço, conformando-o com as redes territorializadas de poder. Essas redes de ação organizadas pelos atores e grupos representantes da sociedade, a partir de uma base social, resultam da capacidade organizacional e articuladora, do acesso à informação, fazendo uso do poder em defesa dos seus interesses no processo de construção territorial. Essa compreensão do território como uma rede de relações sociais, que se projetam por meio de ações territoriais, baseadas no processo decisório participativo é discutida tanto por Raffestin (1993), quanto por Haesbaert (2011), no sentido de que as redes ajudam a compreender a articulação entre diversas territorialidades.

Vale ressaltar que certas subcategorias, como “sentimento de pertencimento” e “objetivos comuns”, estiveram articuladas em mais de uma categoria, conforme relatado por 24,5% (n=11) e 24,6% (n=11) dos conselheiros, respectivamente. O sentimento de pertencimento é fruto das relações humanas que conduz ao alcance de objetivos comuns estando associado ao território de vida das dimensões da existência humana, que vinculam o lugar com suas raízes e com o sentido de pertencer, como representado nos seguintes relatos:

É onde as pessoas têm um sentimento de pertencer ao lugar, têm as mesmas atividades econômicas, os mesmos problemas sociais, os conflitos, os interesses; pertence a uma região específica que é o sertão. (entrevista 32).

É um espaço geográfico onde as pessoas têm um sentimento de pertencer àquele lugar. (entrevista, 20).

É um espaço onde a gente vive, trabalha na terra, a gente tem a identidade própria. (entrevista 50).

Nesses fragmentos de falas, a ideia de construção territorial enquanto o espaço de relações está no sentido de pertença e pode-se associar ao espaço de ação coletiva e de apropriação em que são criados laços de solidariedade entre esses atores. Corrobora com essa concepção a definição trazida por Haesbaert (2004) quando pondera que o território desdobra-se em territorialidades, conceito que tem sido utilizado para enfatizar as questões de ordem simbólico-cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelos grupos, como forma de controle simbólico sobre o espaço onde vivem. Ligam-se assim ao sentimento de pertencimento, como reportado por Almeida (2003), ao considerar o território como espaço portador de significados e relações simbólicas.

Outra subcategoria que se destacou foi a de “política pública”, integrada a diferentes categorias, como espaço (8,9%), conjunto de municípios (2,2%), local/lugar (4,4%) e conjunto de pessoas (2,2%), totalizando 17,7% das representações de território como espaço/local, conjunto de município e pessoas que discutem e articulam as políticas públicas. Com base nessa constatação, é possível estabelecer um paralelo com o entendimento de Farinós Dasí (2005), Brandão (2007) e Haesbaert (2007), quando os consideram simultaneamente elementos da abordagem territorial. Dos conselheiros(as) que manifestaram o significado de território associado à relevância das políticas públicas, como elemento político-administrativo do território, vale destacar o uso de expressões, como: “é um espaço de disputa de políticas públicas” (entrevista 8), “e um espaço de poder, de demandas, de políticas públicas que é só do sertão” (entrevista 9).

Com isso, identifica-se que há uma priorização de responsabilidade dos atores envolvidos, de modo que essas representações tratam-se do espaço, sujeito de intervenção de políticas públicas, resultado de ações e estratégias do Estado e está demarcado por limites (físicos, políticos, culturais) e controlado por certo tipo de poder. Nesse caso, o território construído, resultante das representações, pode contribuir para engendrar alternativas que fortalecem os laços de coletividade, onde se estabelecem formas específicas de representação pelas decisões, mas também

pela configuração das estratégias dos atores engajados na ação pública, com o espaço de negociação, ou seja, de gestão negociada de conflitos, de apropriação e de poder.

4.2 – REPRESENTAÇÃO SOCIAL SOBRE A SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade é um conceito multidimensional, que gera muitas controvérsias, diante da heterogeneidade cultural de nossa sociedade e seu estilo de desenvolvimento, como é o caso da realidade do Alto Sertão Sergipano.

Nesse contexto, procurou-se conhecer as representações dos conselheiros sobre o significado da sustentabilidade, colocando a seguinte questão: apresente três palavras que na sua visão podem significar sustentabilidade, explicando sua resposta. Complementando com o seguinte questionamento: o que promove a sustentabilidade? Considera-se que tais respostas às referidas interrogações podem revelar as diferentes visões e os conflitos de interesses relativos ao modo de apropriação e uso dos recursos naturais, bem como as inter-relações envolvidas, sejam econômicas, tecnológicas, sociopolíticas, ambientais e culturais; enfim, o conjunto de sinergias entre os atores e os aspectos locais, conforme destaca Cunha (2012).

No estudo em questão, observou-se uma multiplicidade de representações que se manifesta imprimindo-lhes significados que permeiam a configuração concreta e simbólica da sustentabilidade ancorada em categorias, tanto de forma isolada, quanto integrada. Isso revela um sentido amplo, com ênfase no coletivo e algumas dimensões da existência humana, em que os aspectos econômicos, políticos, ambientais, culturais e sociais se articulam. Tal constatação levou a deslindar as articulações mais profundas, selecionar, agrupar e associar as palavras que balizaram o significado de sustentabilidade, em função do sentido expresso por temas e categorias analíticas.

Conforme a Tabela 4.2, a representação da sustentabilidade expressa nas falas dos(as) entrevistados(as) apresenta-se como uma rede se-

mântica de significados, evidenciados em 10 grupos de palavras: questão ambiental, pensar coletivo/parcerias/cooperações, políticas públicas/integração das ações/continuidade, equilíbrio/igualdade/harmonia, compromisso, responsabilidade, conscientização/educação/integração, qualidade de vida, participação/ cidadania, solidariedade e respeito.

Tabela 4.2 – A sustentabilidade na visão dos conselheiros/as do Território do Alto Sertão Sergipano

CATEG. (espec.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº/%	%		Nº	%
Questão ambiental	19 (38%)	16,3	- Conservação dos recursos naturais, meio ambiente, do solo e água, dos recursos vegetais e animais, manejo e preservação da caatinga, pouco uso de agrotóxico, mais adubo orgânico que químico.	7	36,8
			- Preservação da natureza e do consumo dos recursos naturais, do meio ambiente, do resto da mata e fazer o reflorestamento no sentido de política de prevenção.	3	15,8
			- Tomada de consciência sobre a necessidade de preservar o meio ambiente.	2	10,5
			- Mudança das pessoas com a natureza e na forma de agir com o meio ambiente.	2	10,5
			- Respeito aos limites que a natureza tem para dar.	2	10,5
			- Responsabilidade e respeito por aquilo que você faz.	1	5,3
			- Meio ambiente é transformado pelo homem.	1	5,3
			- Cuidar da terra tirando o sustento da família sem agredir o meio ambiente.	1	5,3
Pensar coletivo/parcerias/ cooperações	14 (28%)	12,0	- A gente deve se organizar nas associações no coletivo.	3	21,4
			- Parcerias com as instituições públicas e privadas.	3	21,4
			- Existe a mesma realidade nos sete municípios, e que é importante pensar em projetos conjuntos para que venham beneficiar a maior parte da população.	3	21,4
			- As parcerias são essenciais para o desenvolvimento das atividades, porque só associação não funciona e também promovem a organização do espaço. Assim como para execução das atividades, projetos e programas que tenham critério e acesso da população.	2	14,5
			- Cooperação entre o governo Federal, estadual, municipal, para implementar as metas que foram definidas, negociadas no colegiado com o propósito de alcançar uma ação conjunta do Estado e sociedade.	1	7,1
			- Continuidade dos projetos implementados pois, deve ter início, meio e fim.	1	7,1
			- Compromisso coletivo.	1	7,1

CATEG. (espec.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº/%	%		Nº	%
Políticas públicas/integração das ações/continuidade	12 (24%)	10,3	– Ação política mais efetiva, mas também com o fortalecimento da relação entre o indivíduo e o governo.	3	25,0
			– Política pública para o Alto Sertão, mais efetiva.	3	25,0
			– Continuidade dos programas inseridos em uma gestão governamental.	2	16,8
			– Continuidade das ações públicas.	1	8,3
			– Continuidade das ações governamentais que se efetivam como programas de governo inseridos no período determinado de quatro anos da gestão.	1	8,3
			– Integrações de ações, de políticas, integração setorial, social, econômica e ambiental; pensar a realidade de forma integrada, mais territorializada.	1	8,3
			– Processo de integração social e econômico de articulação de política.	1	8,3
Equilíbrio/Igualdade/harmonia	11 (22%)	9,4	– Harmonia entre o homem e o meio ambiente.	2	18,2
			– Acesso igual aos serviços para sustentar a gente aqui na terra. Integrar a gente na sociedade, nos programas, no meio ambiente e na produção econômica, sem prejudicar o meio ambiente.	2	18,2
			– Distribuição dos recursos de forma igual e que todos os recebam.	2	18,2
			– Equilíbrio de tratar todos por igual, com o meio ambiente para possibilitar um melhor nível de vida para a população.	1	9,1
			– O meio ambiente que a gente vive tem que ter harmonia, tem que ter um crescimento do ser humano mas ao mesmo tempo ele precisa saber estudar o meio que vive e conseguir viver com esse meio; por isso tem que ter harmonia entre crescimento e a convivência.	1	9,1
			– Equilíbrio entre as atividades de produção e de todas as atividades exercidas no território.	1	9,1
			– Equilíbrio entre crescimento e desenvolvimento da sociedade, o uso de recursos naturais e as práticas de ação políticas.	1	9,1
			– Equilíbrio entre a convivência dos seres humanos, os governos e entre estes e a natureza.	1	9,1

CATEG. (espec.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº/%	%		Nº	%
Compromisso	11 (22%)	9,4	– Que inclui desde a organização até as pessoas de contribuir na proposta com a visão territorial, ou seja, um compromisso coletivo.	4	36,4
			– Os gestores comprometidos com os programas de base sustentável, com a proposta territorial e mais participação popular dos movimentos e gestores municipais.	3	27,3
			– De cada um que está ali. Meu compromisso é com quem? Desenvolver o quê? Ou o quê? E ter um compromisso coletivo.	2	18,1
			– Dos gestores pela continuidade dos mesmos conselheiros, uma vez que se muda a gestão governamental, se muda uma estrutura local e acaba desmembrando pessoas que vinham participando das discussões territoriais.	1	9,1
			– Dos gestores com a continuidade dos programas, pois, na medida em que se muda a estrutura local, no caso, o prefeito, há um descompromisso com as propostas territoriais.	1	9,1
Responsabilidade	11 (22%)	9,4	– Dos que executariam as tarefas, as ações do território que são os gestores públicos.	3	27,3
			– Dos governantes e diversos segmentos integrantes do território.	2	18,1
			– Pela gestão e com aquilo que fazemos.	1	9,1
			– Talvez não seja das pessoas e sim de quem executa as ações.	1	9,1
			– Das instituições governamentais, não apenas das pessoas aqui do território.	1	9,1
			– Com a proposta territorial.	1	9,1
			– Fidelidade dos nossos representantes.	1	9,1
			– Dos gestores na aplicação de recursos.	1	9,1
Conscientização/educação/ capacitação	9 (18%)	7,7	– É ter conscientização. A própria conscientização da população.	2	22,3
			– conscientização da população com política pública de educação que é parte indispensável para o êxito de qualquer projeto.	1	11,1
			– Mais capacitação para ajudar a manter o/a agricultor/a no meio onde já está inserido, sem degradar a natureza.	1	11,1
			– Educação de um todo para um crescimento do ser humano.	1	11,1
			– Mudança das instituições de tecnologia para a satisfação da necessidade do homem.	1	11,1
			– Parcerias com instituições.	1	11,1
			– Investimento na consciência da pessoa.	1	11,1
			– ação pública educativa, formativa.	1	11,1

CATEG. (espec.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº/%	%		Nº	%
Qualidade de vida	8 (16%)	6,8	– Renda traz sustentabilidade. Então tem que gerar os próprios recursos para que a renda fique no município. Trabalho na geração de emprego e renda, para isso precisa de uma ação pública.	1	12,5
			– Tudo na vida é desenvolvimento, quando você pensa em crescimento pensa em desenvolver, agora desenvolver sem repor uma hora fica escasso. Tudo na vida e desenvolvimento	1	12,5
			– Acesso a níveis de condições de segurança alimentar, renda, educação habitação, saúde.	1	12,5
			– Mudança das instituições de tecnologia para a satisfação das necessidades do homem.	1	12,5
			– Melhorar a qualidade de vida das pessoas.	1	12,5
			– Desenvolvimento das pessoas, seguro, sem agredir a terra, as plantas e os animais.	1	12,5
			– melhoria da qualidade de vida da população, ter acesso à educação, à informação.	1	12,5
			– Ter acesso aos programas, não só bolsa família, é o agricultor está inserido dentro do próprio PAA, do PNAE na questão da merenda escolar.	1	12,5
Participação/cidadania	8 (16%)	6,8	– Participação popular dos movimentos que deixaram de participar das reuniões; não só os movimento como também os gestores dos próprios municípios, assim viabiliza uma sustentabilidade da participação mais ativa para garantir uma continuidade das ações.	1	12,5
			– Mais participação dos grupos sociais, das pessoas para influenciar as ações de políticas e ter acesso, por, eles deixaram de participar.	1	12,5
			– Não se admite um país desse com um potencial enorme, com muitas riquezas e você deixar o homem à margem, sem dignidade, sem cidadania.	1	12,5
			– Mais participação do cidadão tem maior poder de discussão, de votar e ser votado em assembleia. E a conquista plena da cidadania e garantia do direito de uma vida melhor.	1	12,5
			– participação dos gestores na reunião do território.	1	12,5
			– participação popular, tanto dos movimentos, como as entidades públicas e privadas.	1	12,5
			– Participação do cidadão no processo de decisão.	1	12,5
			– participar inteiramente das discussões.	1	12,5

CATEG. (espec.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº/%	%		Nº	%
Solidariedade	6 (12%)	5,1	- Com as pessoas.	4	66,6
			- Entre as pessoas, as organizações e as instituições públicas e privadas.	1	16,7
			- Com tudo, com o meio ambiente e com as pessoas.	1	16,7
Respeito	6 (12%)	5,1	- As pessoas e as decisões que são tomadas no colegiado.	3	50,0
			- Com o próximo e ter responsabilidade com aquilo que fazemos.	1	16,7
			- Com as pessoas no acesso à informação.	1	16,7
			- As pessoas, a natureza e ao próximo.	1	16,7
Construção de atores/valorização pessoas	2 (4%)	1,7	- Processo de construção de atores, de desafios, de articulação de política.	1	50,0
			- Valorização das pessoas daqui do sertão.	1	50,0

Fonte: dados de campo, 2012.

Organização: a autora.

* Para o cálculo do percentual, considerou-se o total de palavras (117), que nesse caso foi diferente do total das entrevistas (50).

A questão ambiental foi citada por 38% (n=19) dos(as) conselheiros(as) que associam a sustentabilidade ao meio ambiente, conforme as seguintes falas: “mudança na forma de agir como o meio ambiente” (entrevista 42); “conservação do solo e água, manejo adequado da caatinga, pouco uso de agrotóxico, mais adubo orgânico que químico” (entrevista 20), “respeito aos limites que a natureza tem prá dá” (entrevista 25); “cuidar da terra tirando o sustento da família sem agredir o meio ambiente” (entrevista 46). Assim, apesar da perspectiva multidimensional da sustentabilidade, na imaginação das pessoas, a dimensão ambiental tem maior representatividade, associando-a a novos modos de produção e estilos de vida, baseados na gestão de recursos e nas potencialidades dos ecossistemas, como destaca Sachs (2004).

Nesse fluxo de sentido, a significação de sustentabilidade está em constante movimento, pois implica mudanças ou uma tomada de consciência sobre a preservação do manejo e consumo dos recursos naturais, por meio de um pensar coletivo, formação de parcerias e operações, como evidenciado por 28% (n=14) dos(as) entrevistados(as). Nessa perspectiva, a sustentabilidade estaria associada a um processo de interconexão e integração do homem, da população e dos grupos sociais, que permitam “pensar em projetos conjuntos para que venham beneficiar a maior parte da população” (21,4%), ao considerar as “parcerias com instituições públicas e privadas”(21,4%) e que se “deve organizar nas associações no coletivo” (21,4%). Como ressalta Farinós Dasí (2008), trata-se de um novo sistema de relações que incorpora novos valores, novas visões, novas prioridades, novas formas de organizações e pactuação territorial da sociedade, em torno de objetivos comuns. Ou seja, percebe-se que a possibilidade de intervenção no nível territorial, a partir do pensar coletivo, delineia uma sustentabilidade participativa sustentada pelo grau de envolvimento e conscientização dos atores no exercício efetivo da cidadania e nas novas relações entre estas populações, governo e as políticas públicas.

Isso posto, torna-se necessário reafirmar, em concordância com Guerra (2006), que o pensar coletivo, mesmo diante dos conflitos, permite, em face de decisões estratégicas, concertar a ação, uma vez que são inerentes às interações sociais. A vinculação feita por meio de parcerias, envolvendo “instituições públicas e privadas”, como, por exemplo, Embrapa, Emdagro, Sebrae, IFS, UFS, entre outras, implica uma ação conjunta do Estado e sociedade, que possibilitaria uma integração e continuidade das ações, por meio de políticas públicas mais efetivas, como apontado por 24% dos entrevistados.

Essas dinâmicas territoriais, compartilhadas em prol do coletivo e do bem comum, encaixam-se perfeitamente nos aspectos destacados por geógrafos espanhóis, como Farinós Dasí (2005, 2008), Romero González (2005) e Zoido Naranjo e Caravaca (2006), caracterizadas pela relação, negociação e formação de consensos, respaldadas por uma multiplicida-

de de atores que compartilham os objetivos, conhecem e assumem qual deve ser seu papel na execução das diferentes atividades.

Outro conjunto de palavras representativas da sustentabilidade apoia-se no equilíbrio/igualdade/harmonia, relatado por 22% (n=11) dos(as) entrevistados(as). A harmonia e o equilíbrio entre o homem e o meio ambiente implicariam uma maior integração entre as ações territoriais, uma distribuição mais equitativa dos recursos, como apresentado nas seguintes falas: um equilíbrio “[...] entre crescimento, desenvolvimento da sociedade, o uso dos recursos naturais e as práticas das ações de políticas” (entrevista, 39), “[...] entre a convivência dos seres humanos, os governos e entre estes e a natureza” (entrevista 41), com redução das desigualdades e preservação ambiental e cultural, como defende Sachs (2000).

Assim, política pública, integração e continuidade das ações aparecem nas falas dos entrevistados com o intuito de buscar soluções para problemas vivenciados pelo Alto Sertão, ao ressaltarem a necessidade de se pensar a realidade de forma mais territorializada, por meio de políticas, programas e ações que sejam contínuos, como destacados nos relatos a seguir apresentados:

Política mais efetiva de convivência com as condições socioambientais do sertão (entrevista 43).

Ações políticas efetivas que considerem as demandas da gente do território (entrevista 44).

Pensar a realidade de forma integrada, mais territorializada (entrevista 7).

Integração do homem na sociedade, nos programas, no meio ambiente e na produção econômica (entrevista 21).

Continuidade das ações governamentais, pois se efetivam como programas de governo inseridos no período determinado de quatro anos da gestão (entrevista 1).

Continuidade das propostas de projetos, pois deve ter início, meio e fim (entrevista 43).

A questão da “continuidade”, seja de certo recurso, sistema, condição ou relacionamento, é vista por Faria e Carneiro (2001) como um elemento comum nas diferentes conceituações de sustentabilidade, bem como a “manutenção” em certo nível, evitando o declínio.

Ancorada na responsabilidade e no pensar coletivo, está a concepção de “compromisso” evidenciada nas falas de 22% (n=11) dos(as) conselheiros(as), que relacionam a sustentabilidade com essa reterritorialização (reconstrução) da responsabilidade do Estado/governo, baseada em uma visão territorial e na tomada de decisões, já que alguns assinalaram o “[...] meu compromisso é com quê? Desenvolver quem? Ou o quê? Ou seja, é “ ter um compromisso coletivo” (entrevista 13), como os relatos a seguir especificados:

É o compromisso de cada um que está ali, que inclui desde a organização até as pessoas de contribuir na proposta com a visão territorial, ou seja, um compromisso coletivo (entrevista1).

[...] requer um compromisso dos gestores pela continuidade dos mesmos conselheiros, pois, à medida que se muda a gestão governamental, se muda uma estrutura local e acaba desmembrando pessoas que vinham participando das discussões territoriais (entrevista 4).

A partilha da responsabilidade nas ações territoriais, para a melhoria da sustentabilidade, foi citada por 22% (n=11) dos(as) entrevistados(as), ao considerarem a responsabilidade na configuração “dos que executariam as tarefas, as ações do território”, dos “gestores públicos”, “diversos segmentos integrantes do território”, “das instituições”, enfim, com a “proposta territorial”.

As representações presentes em tais falas associam a responsabilidade a uma imagem atribuída “de todos que fazem o território do Alto Sertão Sergipano” (entrevista 46). Isso permite considerar aspectos abordados por Santos

e Loreto (2012), ao afirmarem que a sustentabilidade é um conceito integrador, centrado na responsabilidade com o meio ambiente e valorização do ser humano, por meio da racionalidade ambiental e ecologização da sociedade.

A forma de ver a conscientização/educação/capacitação como meios para o processo de construção da sustentabilidade também aparece nas falas de 18% (n=9) dos(as) entrevistados(as) ao considerarem que “sustentabilidade é ter conscientização” (22,3%), associando-a à política de educação, relatando:

Educação de um todo para um crescimento do ser humano. [...] não adianta pensar nessa sustentabilidade se você pegar um papel e jogar no lixo, mas se você tiver uma educação de forma geral de pensar no meio em que vive, a educação é fundamental. (entrevista 8).

A partir das falas, percebeu-se que a educação, bem como sua relação com a sustentabilidade, tem como função indispensável promover o equilíbrio social, ou seja, empenhar-se para desenvolver o capital humano sustentável, ao tornar os indivíduos ativos e formadores de sua existência, como defende Braga (2004). Portanto, para que essa conscientização seja alcançada, ela deve estar aliada à real necessidade e às aspirações da população, ao considerar seus valores e suas convicções, por meio dos esclarecimentos, informação técnica e, conseqüentemente, das políticas públicas, buscando desenvolver as (co)responsabilidades em busca da sustentabilidade.

Com o desenrolar das falas dos(as) entrevistados(as) para outras representações, o caráter multidimensional do significado de sustentabilidade vai se revelando ao ser relacionado por 16% (n=8) dos(as) conselheiros(as) à qualidade de vida, por meio do acesso a emprego, renda, terra, educação, informação, alimentação. Enfim, às condições necessárias para viabilizar o sustento básico da população e o bem estar do cidadão, como expresse nos seguintes relatos:

Sustentabilidade implica melhorar a qualidade de vida das pessoas (entrevista 35).

Não se admite mais um país desse, com um potencial enorme, com muitas riquezas e você deixar o homem à margem, sem dignidade, sem cidadania, sem as necessidades básicas, então o sujeito não existe praticamente, porque não tem o que comer, não tem o que beber, não tem o que plantar né (entrevista, 14).

Outro aspecto também ressaltado por 16% (n=8) dos(as) conselheiros(as) sobre o significado de sustentabilidade diz respeito à participação/cidadania, considerando que uma participação mais ativa tem condições de aumentar a probabilidade de alcance da cidadania e garantia ao direito de uma vida melhor.

Com base nessa constatação, é possível estabelecer um paralelo com o entendimento de Zoido Naranjo e Caravaca (2006), quando apontam que o novo modelo de gestão e decisão dos assuntos públicos deve estar associado à visão compartilhada entre os níveis de atores, atribuindo ao conceito de sustentabilidade uma perspectiva participativa dos cidadãos, em torno de um grande objetivo coletivo, como destacado nos seguintes relatos:

Participação mais ativa nas decisões e por ela se responsabilizar para garantir uma efetividade e continuidade das ações (entrevista 4).

[...] mais participação do cidadão tem maior poder de discussão, de votar e ser votado em assembleia (entrevista 18).

A palavra solidariedade, como expressão da sustentabilidade, foi reportada por 12% (n=6) dos(as) entrevistados(as), como forma de fortalecer o desenvolvimento territorial sustentável, pois coloca em tela os desafios com a diversidade, aglutinando uma série de inter-relações, realçadas nas expressões: sustentabilidade implica em solidariedade “com as pessoas” (66,6%); “entre as pessoas, as organizações e as instituições públicas e privadas” (16,7%); “com tudo, com o meio ambiente e com as pessoas” (16,7%). Ao partir dessa compreensão do significado atribuído à solidariedade, é inevitável pressupor de que essa forma de agir se mani-

feira como um dos conteúdos das redes sociais e, portanto, da territorialidade como elemento importante da sustentabilidade. A esse respeito, um aporte teórico pode ser encontrado em Flores (2006), a partir de estudos realizados por Scheren-Warren (1998), ao considerarem que a construção social de território com identidade cultural, requer, certamente, um processo contínuo de transformação pelas relações (saber local e a ação global) baseadas em redes solidárias. O significado de solidariedade atribuído a essas redes envolve um trabalho em parceria, tendo como princípio a responsabilidade individual e coletiva com o social e o bem-comum (Flores, 2006).

O respeito foi também uma das palavras citadas por 12% (n=6) dos(as) entrevistados(as), que afirmaram estar a sustentabilidade associada ao respeito com “as pessoas e às decisões tomadas no colegiado (50,0%); “com o próximo e ter responsabilidade com aquilo que fazemos” (16,7%); “com as pessoas no acesso à informação” (16,7%); com as pessoas, a natureza e o próximo, “aos limites da natureza e ao próximo”(16,7%). Nesses fragmentos das falas dos entrevistados, a prática pela qual se dá a gestão territorial do desenvolvimento se revela nas representações da sustentabilidade, sustentada no respeito com as pessoas e com o meio ambiente, base para a coesão e a harmonia entre os indivíduos e para se desenvolver a corresponsabilidade em busca da sustentabilidade.

Por último, identificado por 4% (n=2) dos(as) entrevistados(as), a sustentabilidade foi relacionada com a construção de atores e a valorização do ser humano, sendo assim apontado nos seguintes relatos: “processo de construção de atores, de desafios, de articulação de política” (50%); bem como “valorização das pessoas daqui do sertão” (50%). Cunha (2012) comenta a esse respeito ao destacar que a valorização do ser humano e sua integração com os recursos naturais, tecnologias, socioculturais e políticos são elementos determinantes da sustentabilidade.

Após a discussão sobre o significado de sustentabilidade, indagou-se sobre os fatores que promovem a sustentabilidade, apresentados na Tabela 4.3,

Tabela 4.3 – A promoção da sustentabilidade na visão dos Conselheiros(as) do Alto Sertão Sergipano

CATEG. (especif.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº	%		Nº	%
Ações políticas	16	32,0	– Que permitam continuidade de suas ações de estratégias de desenvolvimento, levando em consideração as demandas territoriais apresentadas pela população.	6	37,6
			– Ações efetivas que proporcionem a melhoria de vida da população do território, através do fortalecimento da agricultura familiar, com projetos de agroindústria para região e beneficiamento da produção.	4	25,0
			– Integrar ações de desenvolvimento entre as esferas de governo federal, estadual e municipal, incorporando os enfoques territoriais citados pela população do sertão.	2	12,5
			– Integração de políticas públicas e de convivência com a seca do sertão. Isso traz as questões dos recursos hídricos.	2	12,5
			– Para promover hoje a implantação do campus da UFS no sertão.	1	6,2
			– De fortalecimento das redes de ATER aliado com a agricultura.	1	6,2
Investimento na consciência da pessoa/ comprometimento	12	24,0	– Um novo processo de reeducação das pessoas de entender que é necessário cuidar do meio ambiente, preservar o resto da mata que se tem, fazer o reflorestamento que pode ser associado a uma ação política, não distribuição de recurso.	3	25,0
			– A conscientização da população para com o meio ambiente é educativa, é formativa, não é em espécie, em dinheiro que temos que pegar. Isso não resolve.	3	25,0
			– O acesso à educação para alcance da sustentabilidade através da implantação do campus da universidade federal no do sertão.	2	16,7
			– Com as demandas propostas em torno de uma visão territorial (compromisso coletivo com a casa do mel e a fábrica de razão implantadas nos municípios de Porto da Folha e de Nossa Senhora da Glória) no apoio e fortalecimento de atividades produtivas.	2	16,7
			– No processo de implantação de programas com a formação de uma base de sustentação de desenvolvimento no campo, sem que haja uma negação dos interesses dessas populações que são conflitantes.	1	8,3
			– Acesso ao conhecimento juntos as informações de assistência técnica que tragam mais benefício à população.	1	8,3

CATEG. (específ.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº	%		Nº	%
Estabelecimento de parcerias/ ativação das redes	7	14,0	- Para a viabilização de capacitação técnica de produtores/as, para qualificação e estruturação das agroindústrias familiares.	2	28,7
			- Para potencializar as atividades em bases sustentáveis nos setores produtivos, com práticas, tecnologias, de manejo adequado.	2	28,7
			- Alcançar o fortalecimento de alguns investimentos.	1	14,2
			-Com diversas entidades (Sebrae, Emdagro, Emprapa, INCRA, IFS, UFS).	1	14,2
			-Para estruturar a comercialização dos produtos da agricultura familiar.	1	14,2
Outro conjunto de ações/acesso a crédito	9	18,0	- Incentivo às atividades produtivas utilizando tecnologias pouco agressivas ao meio ambiente, apropriadas para região do sertão.	3	33,4
			- A operacionalização de programas e projetos por meio do resgate das relações de convivência entre a população daqui do sertão e o manejo adequado do meio natural ambiente.	2	22,2
			- Estabelecimento do processo relacional harmonioso entre homem/espço/sociedade que parte do individual para o coletivo.	2	22,2
			- Acesso a crédito com alguns critérios e algumas normas que podem orientar a preservar o meio ambiente. Eu vou lhe dar o crédito e você vai ter que preservar.	1	11,1
			- Acesso a crédito como uma condição essencial para preservar o meio ambiente sem desmatamento e degradação do solo, de forma a garantir os recursos aos agricultores.	1	11,1
Negação das ações	6	12,0	- A proposta das políticas não tem sustentação prática.	3	50,0
			- As ações das políticas do governo federal e estadual são incipientes para promover a sustentabilidade aqui no sertão.	2	33,3
			- Faltam ações concretas que deem sustentabilidade com dignidade hoje para família.	1	16,7

Fonte: pesquisa de Campo, 2012.

Organização: a autora.

na qual 32% (n=16) dos(as) conselheiros(as) consideravam a ação política como maior promotora da sustentabilidade, vinculando-a àquelas “que permitam continuidade de suas ações de estratégias de desenvolvimento, levando em consideração as demandas territoriais apresentadas pela po-

pulação (37,6%); 25% dos entrevistados consideram as ações de políticas efetivas que proporcionem a melhoria de vida da população; e 12,5% apontam a integração entre as ações das esferas de governo federal, estadual e municipal, incorporando os enfoques territoriais; enquanto 12,5% ressaltam a integração de políticas e de convivência com a seca do sertão. Constatou-se, ainda, que um entrevistado entre os 16 (6,2%) associou a sustentabilidade à educação (implantação do campus da UFS no sertão) e outro ao fortalecimento das redes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), como destacado no seguinte relato:

Uma dificuldade do Alto Sertão é a falta de técnicos. Nós não temos, o Estado não tem suficiente, mesmo com a reformulação de ATER. O ano passado o governo, através de chamadas públicas, priorizou alguns editais para quilombola, indígenas, mulheres, territórios da cidadania, semiárido e o “Brasil sem miséria”. Aí a Emdagro, que é o órgão de assistência técnica ligada à Secretaria da Agricultura do Estado de Sergipe, que não dá assistência técnica suficiente, concorreu e ganhou a concorrência desse edital público. Aqui, quem ganhou esse mesmo edital foi o CFAC [...] instituição da Fetase para o território da cidadania e semiárido [...] (entrevista 46).

Ressaltam-se, mais uma vez, os múltiplos sentidos que permeiam a promoção da sustentabilidade. Nesse aspecto, existem aqueles que atribuem os problemas da sustentabilidade aos fatores institucionais e políticos, conforme consta na fala de um entrevistado:

Eu entendo que é a integração. Se essas políticas públicas implantadas de forma integrada, mantendo por um determinado tempo, eu compreendo que dá uma sustentabilidade. Por exemplo: as esferas federal, estadual e municipal eu já vi em 2 momentos e até hoje a gente cita como exemplo. No governo Lula o governo do estado de Sergipe era João Alves Filho; de políticas de agremiações diferentes mas a coisa acontecia, a política vinha direto de Brasília para o Alto Sertão e era executada. Hoje as esferas são uma só, a agremiação é uma só, federal e estadual e não acontece como deveria acontecer.

O que está acontecendo? É a falta de integração e discussão dessas políticas públicas. Eu já fui para reunião na quarta feira do território do Alto Sertão discutir um assunto, quando eu cheguei à reunião de quinta feira do Estado estava discutindo uma outra coisa e as mesmas pessoas que estavam na reunião de quarta feira no território estava na quinta feira na reunião do Estado. Falta uma comunicação, ou alguém quer levar vantagem um sobre o outro. (Sr. D. S., Conselheiro representante da esfera municipal e legislativa).

Às expressões “[...] a política vinha de Brasília para o Alto Sertão e era executada”, mescla-se vivência, relacionando-se ao fato de considerar um ambiente político e institucional de governança, revelando a questão dos interesses, que podem levar à “[...] falta de integração e discussão dessas políticas públicas”, ou mesmo, “[...] falta de uma comunicação”. Enfim, demonstram um processo de coordenação enfraquecido, incapaz de garantir uma governança efetiva, social e democrática, por meio da participação dos diferentes atores, compartilhando responsabilidades para a promoção da sustentabilidade.

Outro aspecto fundamentado da sustentabilidade, reportado por 24% (n=12) dos(as) conselheiros(as), foi o investimento na consciência da pessoa, no sentido de reeducação, para que se tenha comprometimento com o meio ambiente. Desses 12 conselheiros, 6(50%) destacaram que a conscientização é educativa, isto é, formativa, pois é necessário que as pessoas entendam a importância do cuidado do meio ambiente. O alinhamento da educação com o significado de sustentabilidade é fundamental, como ressalta Bursztyn (2001), ao afirmar que a educação é base para a sustentabilidade, uma vez que é formadora de mentalidades e de mudanças de atitudes. Freitas (2012) também expressa tal compreensão ao considerar que a educação sustentável passa a ser uma importante bandeira de luta para a pluridimensionalidade do desenvolvimento e para a causalidade de longo espectro, na perspectiva de erradicar a coerção do imediatismo reducionista, que tudo destrói, sem nada aperfeiçoar.

Esse entendimento de ser a educação um elemento promotor da sustentabilidade encontra-se ancorado nas referências das falas de 16,7% (n=2) dos(as) 12 entrevistados(as), ao destacarem a necessidade da criação da Universidade Federal do Sertão, como relatado: “o Estado deve assumir essa proposta que nós acreditamos que o sertão tem essa necessidade de uma universidade federal”; “ação pública educativa, formativa, como a Universidade Federal do Sertão” (entrevista 50). Essa fala está associada ao fato de considerarem a instituição superior como detentora dos saberes, entre suas funções, bem como uma fonte de sustentabilidade do Alto Sertão.

O estabelecimento de parcerias/ativação de redes, aqui entendidas como estruturas de ações integradas, com vista a atingir determinadas finalidades, que envolvem a mobilização do capital social e, portanto, uma governança em parceria, também, foi citado por 14,0% (n=7) dos(as) entrevistados(as). Considera-se que a promoção da sustentabilidade envolve a viabilização de capacidade técnica de produtores/as, para qualificação e estrutura das agroindústrias familiares (28,7%); como forma de potencializar as atividades em bases sustentáveis nos setores produtivos com práticas, tecnologias de manejo adequado (28,7%); o alcance do fortalecimento de alguns investimentos (14,2%), por meio da parceria com diversas entidades, como Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae), Emdagro, Embrapa, Incra, IFS, UFS, dentre outras (14,2%); além da ativação das redes para estruturar a comercialização dos produtos da agricultura familiar (14,2%). Com base nessa constatação, é possível estabelecer um paralelo com o entendimento de Sachs (1992), quando expressa a importância desse envolvimento entre os atores, bem como a distribuição de poder entre o Estado e os demais setores. A esse respeito, outro aporte teórico pode ser encontrado em Romero Gonzáles (2005), ao considerar que uma governança mais horizontal e mais democrática envolve uma maior distribuição do poder de decisão.

Outro conjunto de ações/acesso a crédito foi citado por 18% (n=9) dos(as) conselheiros(as) que revelaram diversos aspectos associados à promoção da sustentabilidade: 33,4% entendiam tal categoria como uma

maneira de incentivo às atividades produtivas, utilizando tecnologias pouco agressivas ao meio ambiente, apropriadas para a região do sertão; 22,2% afirmaram que era a operacionalização de programas e projetos, por meio do resgate das relações de convivência entre a população e o manejo adequado do meio natural ambiente. Por outro lado, 22,2% dos entrevistados entendiam tal categoria como um estabelecimento do processo relacional harmonioso entre homem/espço/sociedade que parte do individual para o coletivo; enquanto 11,1% percebiam como algo importante o acesso a crédito, com alguns critérios e algumas normas que pudessem orientar a preservação do meio ambiente. Além disso, 11,1% associaram o acesso a crédito como uma condição essencial para preservar o meio ambiente, sem desmatamento e degradação do solo, de forma a garantir os recursos aos agricultores.

Os resultados permitem indicar que o entendimento das representações sobre condições de promoção da sustentabilidade se remetem à necessidade de uma nova governança, mais social e democrática, com novos valores e, portanto, com nova cultura organizacional, por meio de práticas que possibilitem uma maior integração de políticas públicas efetivas. Configura-se, desse modo, o que Becker (1993) salientou: que a sustentabilidade representa o resultado da associação entre grupos sociais, por meio de uma transformação social que envolveria políticas mais efetivas e novas identidades.

Por outro lado, um conjunto de relatos salienta elementos de não adequação das ações políticas que podem ocasionar a insustentabilidade, como apontado por 12% (n=6) dos entrevistados/as. Para estes, a proposta das políticas não tem sustentação prática (50,0%); as ações das políticas do governo federal e estadual são incipientes para promover a sustentabilidade aqui no sertão (33,3%); enquanto que 16,7% afirmaram que faltam ações concretas que deem sustentabilidade com dignidade hoje para a família. Dentre as iniciativas citadas, a queixa recorrente foi a falta de uma proposta maior de políticas de desenvolvimento, que possam transformar a vida das pessoas do território do Alto Sertão, como destacado:

A gente vê projetos ainda, ações que são elaboradas a partir de uma perspectiva do próprio Estado. Você não envolve o interessado no processo de planejamento de decisão das suas necessidades. Então esse afastamento né nessa distância entre Estado e a própria população já dificulta a questão da sustentabilidade (Sra. A. S. funcionária pública).

Quando a gente fala assim. [...] a questão de política pública é importantíssima nesse processo, mas [...] as políticas direcionadas para estas pessoas tem aquele caráter compensatório. São políticas que você ainda vê programas que chega com aquele caráter compensatório, não é uma política digna que você possa realmente ter uma família. Por exemplo: nesse programa fome zero a gente tá se deparando com família abaixo da linha da pobreza e que as ações desse programa mesmo não vão levar nada. É ações paliativas, uma gama de ministérios juntos para tentar transformar essas vidas, diz né? As propostas são muito bonitas, mas, essas ações, elas não estão dentro de uma proposta maior de sustentação de desenvolvimento. Então a agente está vendo um absurdo, bem o programa da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (Codevasf), com uma porção de cisterna? (Sr. E. J. Funcionário Público, membro do colegiado).

[...] cada um jogando assim, você não consegue mais ver uma proposta de base de sustentação de desenvolvimento no campo. É sem compromisso, não se tem compromisso. Cidadania é essa falta de compromisso que os gestores não têm? Infelizmente? (Sr. J. S. funcionário público e agricultor, representante do colegiado).

Assim, esses fatos observados nos campos representacionais podem estar marcados por ambivalências que significam a “negação das ações” e dos princípios de cidadania e, de certo modo, podem conduzir os atores sociais à permanência de dúvidas sobre a política territorial. Configura-se em uma relação contraditória em detrimento da integração, uma vez que se distancia dos valores que a população constrói em sua vivência cotidiana.

4.3 – REPRESENTAÇÃO SOCIAL SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E AS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

Após a discussão sobre o significado da sustentabilidade e sobre seus fatores determinantes, foram examinadas as representações acerca das políticas públicas e práticas de governança, indagando-se: na sua concepção, qual das políticas gestadas pelo governo tem conseguido promover a sustentabilidade? Nesse sentido, levou-se em consideração a implementação da política na prática e os anseios dos entrevistados, buscando-se caracterizar as representações desses atores sociais.

Conforme dados da Tabela 4.4, mais da metade (n=28) dos(as) entrevistados(as) considerava que faltam políticas públicas efetivas para o alcance da sustentabilidade (56,0%). Os principais argumentos citados pelos conselheiros para essa não efetividade das políticas públicas diz respeito a que as mesmas estão muito focadas no enfrentamento da pobreza (39,3%); como também no fato de que ações políticas são insuficientes e superpostas (17,8%), sem continuidade (17,8%), como sintetizados nas seguintes falas:

No formato atual das políticas públicas elas estão focadas muito em cima da pobreza, e não empreende ações concretas para o alcance efetivo da sustentabilidade (entrevista 46).

As ações das políticas são incipientes para promover a sustentabilidade, criando ações superpostas e com pouco resultado efetivo (entrevista 39).

Faltam projetos que possam garantir uma continuidade das ações implementadas (entrevista 23).

Tabela 4.4 – Representações sobre a adequação das políticas de desenvolvimento territorial na visão dos Conselheiros/(as) do Alto Sertão Sergipano

CATEG. (especif.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº	%		Nº	%
Falta de política pública efetiva para o alcance da sustentabilidade	28	56,0	- No formato atual das políticas públicas estão focadas muito em cima da pobreza, e não empreende ações concretas para o alcance efetivo da sustentabilidade.	11	39,3
			- As ações das políticas são incipientes, superpostas e com pouco resultado efetivo.	5	17,8
			- Faltam projetos que possam garantir uma continuidade das ações implementadas.	5	17,8
			- A proposta de sustentabilidade tem que ser criada para 10, 15 anos e os governos que veem daqui pra frente.	2	7,1
			- A sustentabilidade é materializada nas nossas ideias, mas talvez lá dentro da própria proposta de política criada pelo governo que são projetos inseridos em um determinado período de uma gestão.	1	3,6
			- Faltam ações concretas que deem sustentabilidade com dignidade hoje para família.	1	3,6
			- As propostas das políticas são progressivas e não têm a sustentação prática.	1	3,6
			- São propostas de forma emergencial de modo que a água do carro pipa não é política social de qualidade. A política social da água é ampliação e fortalecimento de adutoras, barragens de grande dimensão para consumo animal.	1	3,6
			- As propostas políticas criadas pelo governo são projetos de governo em torno de 4 anos. Nosso desejo é uma proposta de sustentabilidade com continuidade de ações.	1	3,6
Limitação das ações do governo federal para garantir a sustentabilidade	15	30,0	- Ineficiência da política de reforma agrária.	7	46,7
			- O não comprometimento do poder executivo com a agricultura familiar local.	3	20,0
			- Dificuldade de inclusão de agricultores familiares nos programas de governo (PAA e PNAE).	2	13,3
			- Infraestruturas que possibilitem uma maior agregação de valor aos produtos agrícolas.	2	13,3
			- A ausência de condições reais para viabilizar um processo de beneficiamento, industrialização, dos produtos para atender o mercado institucional local.	1	6,7
			- Natureza emergencial das ações políticas e a distorção na alocação e gestão dos recursos.	1	6,7

CATEG. (especif.)	VALORES		REPRESENTAÇÕES	VALORES	
	Nº	%		Nº	%
Políticas Agrícolas (PRONAF, PAA)	2	6,0	– A princípio, as políticas que têm uma relevância pra gente são as políticas ligadas na agricultura que são os investimentos. O Pronaf ele dá condições mas as pessoas não são organizadas. O PNAE é uma política relevante. Você compra do produtor mas quem se alimenta é o próprio filho do produtor é uma compra direta é um mercado garantido. O PAA também, embora os preços não sejam tão compensatórios mas a realidade mudou no mínimo 30%, tem que ser dos produtores de agricultura familiar, isso foi um avanço pra a gente.	2	100,0
O programa luz para todos	2	4,0	– Acredito que o programa luz para todos é uma forma de promover a sustentabilidade e a melhoria de vida. Porque além de gerar emprego e renda, gera uma melhoria de qualidade de vida do homem. Você chega ao interior e vê uma casa que só tem quatro telhas, tem uma antena parabólica, televisão e sua geladeira.	1	50,0
			– Estimula o Agricultor a investir em uma estrutura de produção, com tecnologias apropriadas, com irrigação.	1	50,0
Ação de Mecanização Agrícola do Estado	2	4,0	– Aqui a única política que tem conseguido promover a sustentabilidade é ação de mecanização agrícola como apoio à agricultura familiar pelo governo do Estado.	1	50,0
			– É econômica para o pequeno agricultor, podendo ser uma política social. Hoje para você ter uma semente de boa qualidade o custo é 50 reais, o saco com 20 kg.	1	50,0
Políticas educacionais	1	2,0	– Hoje é a política de educação pública com a geração de conhecimento, tem aqui a escola agrícola, o IFS e há uma priorização da universidade federal do sertão, cabendo ao Estado reconhecer essa necessidade.	1	100,0

Fonte: pesquisa de Campo, 2012.

Organização: a autora.

Esses argumentos sobre a ausência de políticas efetivas são ressaltados por Ortega *et al.* (2007), ao afirmarem que as políticas sociais, compensatórias, focalizadas na transferência de renda para as famílias pobres, constituem os pilares de sustentação das estratégias de combate à pobreza. Souza *et al.* (2007) criticam essas políticas ao considerarem que as mesmas cobrem hoje um vasto domínio de problemas, nos quais, constantemente, as respostas são asseguradas relativamente a cada problema, assegurando um padrão mínimo de bem-estar.

Além da falta de efetividade, 30% (n=15) dos(as) conselheiros(as) afirmaram que as políticas públicas do Alto Sertão Sergipano são limitadas, isto é, não têm sustentação prática, pois são propostas pontuais e imediatistas e, muitas vezes, sem continuidade. A ineficiência foi reportada em termos da política de reforma agrária (46,75); do não comprometimento do poder executivo com a agricultura familiar local (20%); das dificuldades para inserção dos agricultores nos programas de governo, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (13,3%); e do acesso às infraestruturas, que proporcionem condições para uma maior agregação de valor aos produtos agrícolas (13,3%). Registra-se também a ausência de condições reais para viabilizar o processo de beneficiamento e industrialização dos produtos (6,7%), considerando que as políticas são de natureza emergencial e com distorções em alocação e gestão dos recursos, como pode ser evidenciado nas seguintes falas:

[...] vamos falar do crédito rural, política de crédito. A questão do acesso você não pode afirmar hoje que o crédito é um instrumento de fixação do homem do campo, apesar de todo o montante de recursos aplicados, uma quantidade imensa de agricultores está com endividamento. Têm famílias assim, inteiras, que não consegue acessar o crédito por causa da inadimplência né. Isso aí tem diversos fatores dessa inadimplência, até mesmo o próprio desvio do crédito. Porque o crédito a gente vê como se ele fosse assim prá resolver uma situação, mas do agricultor e eles por vários fatores desviam [...] (entrevista 14).

[...] então outras pessoas se apropriam os próprios políticos dos agricultores familiares e tem uma política que é chamada de programa nacional de alimentação escolar. Essa política acredita que tem uma proposta interessante, mas há muita distorção em razão da própria gestão feita pelas cooperativas organizadas a partir de uma parceria com o governo do Estado conduzida aqui [...], que estão pagando essa alimentação, esses produtos da agricultura familiar, mas que ela está servindo como um intermediário [...] (entrevista 36).

Considero que é necessário o fortalecimento da reforma agrária, não somente a distribuição de terra, mas criar efetivas condições para os pequenos agricultores e sua família viver com dignidade nela, com acesso as necessidades essenciais, com a possibilidade de elevar o nível de vida, aspecto inerente à construção da cidadania (entrevista 42).

Em alguns casos, o não cumprimento da responsabilidade assumida pelas prefeituras municipais, [...] devido à compra de produtos produzidos pela agricultura familiar para a merenda escolar serem provenientes de outras regiões do Estado e não da agricultura familiar local (entrevista 5).

[...] as dificuldades para se garantir os produtos da agricultura familiar local nos programas de governo. Esse problema se deve pelo menos por duas razões: por conta do beneficiamento de produtos que exige a questão da industrialização e legislação. Os agricultores não vendem para os programas de governo, nem carne de suíno, caprino, bovino, frango nem ovos por conta da legislação que exige a obtenção do selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF), e do Serviço de Inspeção Estadual (SIE). Posso dizer que para esses programas de governo temos a oferecer apenas matéria-prima como, por exemplo, o feijão que se coloca em grão, mesmo assim depende das precipitações pluviométricas para produzir. Além disso, há dificuldades para garantir o funcionamento do processo de beneficiamento de produtos a fim de possibilitar a emergência de conseguir agregar valor ao milho com a industrialização, a transformação, o beneficiamento (entrevista 1).

Enfim, as políticas são incipientes para promover a sustentabilidade, criando ações superpostas e com pouco resultado efetivo. A sobreposição de intervenções sobre o mesmo tecido social estaria vinculada a determinadas condições de ações dispersas, como descontinuidade de ações, intervenções e divergência de objetivos, ou seja, consensos em torno de objetivos partilhados.

Na visão dos(as) conselheiros(as), as únicas políticas com condições de promover a sustentabilidade são: políticas agrícolas de investimentos,

como Pronaf e PAA, reportado por 6% (n=2) dos(as) entrevistados(as); o Programa “Luz para todos” (4%) e as ações de mecanização agrícola do Estado (4%); além das políticas educacionais, como foi relatado por um conselheiro, considerando que a educação, seja pela Escola Agrícola e IFS, pode gerar conhecimento, produção e melhores condições de vida.

Para se ter um conhecimento mais aprofundado sobre a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territorial do Alto Sertão Sergipano, procurou-se examinar os conflitos inerentes às suas práticas de governança.

Os conselheiros entrevistados consideraram que a governança territorial do Alto Sertão Sergipano emerge em torno de algumas decisões, incluindo principalmente acordos de natureza política, evidenciados nos momentos de debate, de discussão de projetos e de negociações sobre o destino dos recursos. Bem como, por meio de ações integradas, programas de governo e ações de ministérios, que compõem o quadro das políticas territoriais.

Nesse caso, a governança está expressa nas decisões entre os atores, dentro de um espaço de relações, conflitos de poder, de intervenção por objetivos; mas também de consenso, em que o principal instrumento de negociação tem sido o debate, o diálogo e a discussão, além da socialização do conhecimento. Portanto, com possibilidade de articulação das políticas públicas do enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, envolvendo múltiplos atores com a finalidade de gerir problemas comuns.

Assim, como é comum em qualquer prática de governança, há uma construção social marcada pelos padrões de conflitos entre os atores na defesa de seus interesses, como evidenciado por 62% dos(as) conselheiros(as). Eles afirmaram que o principal conflito envolvia a luta pela terra. Isso significa dizer que a história de ocupação e de relação com o espaço sempre foi limitado pelo acesso a terra como forma de prover a subsistência da população. Nesse caso, está posta em questão a política de reforma agrária, que não se trata meramente de fazer uma distribuição de terra, mas envolve uma questão social que precisa de uma política efetiva e que,

de certo modo, se adequa às condições físicas do semiárido, como apresentado no seguinte depoimento:

A política de reforma agrária vai ter que fazer, embora não é só distribuir terra, é você trazer condições, assim, para o pessoal que produz leite que animal vai colocar lá? E como alimentar esse animal? Enfim, a política das queijarias no programa de adequação das queijarias. Eu acredito que tem um foco comum e se adequa às condições físicas do semiárido. Mas eu acredito que existe uma lacuna aí muito forte, tanto por parte do Estado, como das organizações e das instituições do terceiro setor ou privada que é a falta de uma assistência técnica mais efetiva (entrevista 15).

Esse descompasso de ações governamentais conduz a uma governança territorial na qual se expressam poucas possibilidades para um diálogo com os atores sociais de maior poder nos processos de decisão, o que limita o caráter mais horizontal de representação dos objetivos comuns na promoção do bem-estar da população. Além disso, é importante destacar a vulnerabilidade do agricultor na medida em que não tem orientações técnicas sobre as práticas sustentáveis para obtenção de maior produtividade. Certamente, as instituições públicas têm o serviço de assistência técnica e extensão rural, mas elas têm se fragilizado institucionalmente, não por falta de competência, mas principalmente pela escassez de pessoal capacitado para essas novas demandas dos territórios.

Essa disputa por espaço de poder político pode ser sintetizada na fala de um dos conselheiros:

[...] nós aqui, via território, solicitamos ao Departamento de Serviço Social da UFS uma pesquisa sobre os conselhos de cada município lá do Alto Sertão. [...] porque a ideia nossa era ver quem era esses conselhos e trazer esses conselhos para dentro da estrutura do colegiado, certamente um dos instrumentos importantes nos processos de desenvolvimento do território. Porque cada município do território tinha doze, treze conselhos. Então se você pudesse juntar tudo isso, integrando dentro dessa estrutura do colegiado era

espetacular para a efetiva participação e construção coletiva nesse espaço do território, era nosso sonho nessa época. [...] a pesquisa foi concretizada, o trabalho publicado, mas o pessoal [...] não está sabendo digerir esses dados, os resultados da pesquisa e transformar isso numa ação integrada, circulada, pensar nessa integração de política pública, quer dizer não faltou ideia (entrevista 28).

Outro tipo de conflito no território, considerado por 21% dos(as) conselheiros(as), diz respeito à integração envolvendo atores que são direta ou indiretamente afetados por ações locais, como também pelo desenvolvimento não equilibrado. Este promove uma limitação evolutiva dos problemas e das vivências territoriais, como destaca a fala do entrevistado:

[...] haveria de buscar a integração: Agricultura irrigada com a agricultura de sequeiro. É um conflito que está ali no território. O pequeno agricultor que faz a irrigação ele não se integra com o médio produtor nem com o pessoal de sequeiro. Por exemplo, nesse período agora da falta de alimentos para o rebanho, eles poderiam estar integrados na perspectiva de quem está irrigando fazer produzir alimentos para o animal e comercializar. Eu não posso ir ao conselho e fazer as pessoas pensarem dessa forma integrada. Mas ainda acredito que eles ficam esperando que o Estado, governo faça a distribuição de ração, que o Estado subsidie o crédito, perdoe dívidas, enfim há alguns conflitos ou entendimento do papel deles enquanto atores em busca do desenvolvimento territorial e outros são apenas ideológicos (entrevista 17).

Diante de tal desafio, demarca-se a importância da integração de atores, instituições e ações de governo, para que possa ser formada uma base sustentável do processo de desenvolvimento territorial, como destacado por Flores (2006), ao afirmar que o conflito e a negociação fazem parte da construção da autonomia das sociedades.

Além disso, 17% dos(as) conselheiros(as) apontaram como conflito a questão da gestão. Para tal, ela se reveste de um conjunto de projetos específicos para espaços sociais com determinadas características, que

são inovadores e que marcam a diferença de políticas. Vale destacar que este processo no TASS sempre esteve muito ligado ao direcionamento dos projetos, à escassez de recursos e à possibilidade de apoio financeiro, que se encontra muito centralizado e baseado numa estrutura burocrática de serviços, em que os níveis de relações de proximidade com os cidadãos era de autoridade. Essa forma tradicional de intervenção baseada nos planos de atividades elaborados pelos serviços públicos correspondia a um modelo de regulação autônoma do Estado. Esses serviços integrados encontrados na estrutura administrativa do Estado atuam, segundo uma lógica setorial e centralizada, financiados pelo orçamento geral do Estado e submetidos a uma estrutura hierárquica de responsabilidades. Nesses casos, o Estado sempre assumia a responsabilidade exclusiva da intervenção e gestão, operando isoladamente o que, antes mesmo de 2004, perpassava pelo discurso do Pronaf, marcado pelas orientações repassadas aos municípios. Nessa perspectiva, um dos conselheiros assinalou:

[...] Essa questão de gestão e prefeitura é sempre confusão. Tem projetos de 98 sem concluir. [...] você vai prá o conselho decidir uma infraestrutura, a partir de decisões tomadas ali entrega ao vereador e o calendário não sai. Mas com a questão do território o serviço melhorou bastante mais para você tomar conhecimento onde o recurso público está sendo aplicado e o que vai ser construído em sua comunidade (entrevista16).

Ao contrário, os projetos integrados correspondem a um modelo de regulação entre o Estado e a sociedade, que é sustentado por fundos de procedência pública e privada e submetido a uma estrutura mais compartilhada de responsabilidades.

Outro conselheiro entrevistado enfatizou que um dos principais problemas do processo de gestão se referia à retomada das ações territoriais no Alto Sertão, quando declara:

[...] tem questões dentro do território que a gente poderia retomar, como a pecuária leiteira e a questão das fabriquetas que estão lá

precisando de projeto padrão, onde as forças do território poderiam está articuladas para construir uma coisa tão pequena e tão simples [...](entrevista 46).

Essa avaliação sobre o que é mais pertinente dentro do território depende das dificuldades enfrentadas, em termos das condições, exigência da legislação, uma vez que suas atividades dependem dessa relação. Assim, os aspectos que ressaltam as principais dificuldades do processo de gestão, como a falta de articulação, foram identificados por mais de 50% dos entrevistados, como destacados nos seguintes relatos:

A falta de articulação do território foi que levou muitas pessoas a não participar das reuniões. [...] as reuniões eram grande, intensa, você fazia documento, você mobiliza, você ia prá mudar. [...] em véspera de um feriado foi mais de 400 pessoas naquele território para discutir a questão do milho (entrevista 2).

Foi um retrocesso incrível, eu tenho cantado e decantado de verso em prosa o território. Eu achei uma oportunidade única de você está discutindo as políticas públicas da agricultura familiar, da reforma agrária, da população do campo dessa articulação cidade e campo da gente (entrevista 46).

Portanto, os conflitos que se configuram na atualidade colocam os atores sociais no centro do debate. Assim, nesse caso, a governança está relacionada com a gestão de grupos de interesses, envolvendo múltiplos atores que trazem problemas comuns, mas que envolve um processo de negociação e tomada de decisões assimétricas. A constatação, portanto, é de que o debate, visando a garantia do acesso aos direitos sociais, é limitado pelo fato de não existir uma discussão e reflexão dialógica em torno de objetivos comuns a todo território.



CAPÍTULO 5

SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM OLHAR DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO RURAL SUSTENTÁVEL

*Precisa apenas de água para viver no semiárido e ter uma vida calma e feliz.
A visão de um produtor, 2013.*

As mudanças significativas nas ciências, como é o caso da ciência geográfica, têm buscado uma explicação mais ampla das interfaces entre processos socioespaciais e objetos naturais, no tempo-espaço, no sentido de superar sua base positivista.

Nesse contexto, está a obra de Dematteis, “Rivolucione quantitativa e nuova geografia”, conforme Saquet (2011), ao destacar a necessidade de superação da dicotomia existente entre a geografia física e a geografia humana, ressaltando a atuação dos indivíduos/famílias na organização e transformação do território, visto como produto social, lugar de vida e de relações sociais. Enfim, como resultado de um processo histórico de humanização do ambiente natural.

O referido autor reconhece que é preciso promover conhecimentos, no âmbito da geografia humana e, mais especificamente, da geografia da cotidianidade e da territorialidade¹, detalhando por meio de uma análise contextual, histórica e relacional, as especificidades das famílias, instituições e comunidades, entre outras, visando apreender as interações, coexistências, processualidades, diferenças, identidades, movimentos, contradições, mudanças e permanências espaço-temporais, para subsidiar a construção de políticas públicas de desenvolvimento no e do território.

Na geografia humana, desloca-se a centralidade para o ser humano na efetivação dos territórios, das territorialidades e das temporalidades², como síntese e mediação entre sociedade e espaço, isto é, como espacialidade da vida social. A territorialidade refere-se às práticas dos homens no espaço em defender níveis escalares, seja no espaço da família, do trabalho, da comunidade, no território, da escola, da igreja, do lazer, dentre outros, enfim, do micro e macro sistema familiar. Enfim, está relacionado como os indivíduos/famílias usam a terra e organizam o espaço, por meio da combinação das relações territoriais (horizontais e verticais), locais e extra locais (Saquet, 2011).

Lima (2012) argumenta a esse respeito ao afirmar que o território é produto dos atores sociais, pois são os homens por meio da apropriação do ecossistema natural que produzem o território. Ou seja, no território usado, o homem pratica suas experiências, em diferentes instâncias e situações da vida diária, tornando-se produto do espaço, da cultura e da sociedade.

¹ Conforme Saquet (2011, p. 77), entende-se a territorialidade em quatro níveis correlatos: a) como relações sociais, identidades, diferenças, redes, malhas, nós, desigualdades e conflitualidades; b) como apropriações do espaço geográfico, concreta e simbólica, implicando dominações e delimitações precisas ou não; c) como comportamentos, intencionalidades, desejos e necessidades e, por fim, d) como práticas espaço-temporais, multidimensionais, efetivadas nas relações sociedade-natureza, ou seja, relações sociais dos homens entre si (de poder) e com a natureza exterior por meio de mediadores materiais (técnicas, tecnologias, instrumentos, máquinas...) e imateriais (conhecimentos, saberes, ideologias...). A territorialidade é processual e relacional ao mesmo tempo.

² As temporalidades significam ritmos lentos e mais rápidos, desigualdades econômicas, diferentes objetivações cotidianas e, ao mesmo tempo, distintas percepções dos processos e fenômenos, ou seja, leituras que fazemos dos ritmos da natureza e da sociedade (Saquet, 2011, p. 79).

A análise das experiências da vida diária remete-se ao território do cotidiano, que corresponde às relações de cada dia, visando garantir a satisfação das demandas, desejos e necessidades dos indivíduos e demais grupos sociais, considerando as territorialidades ou a multiplicidade do “vivido” territorialmente, tanto no âmbito da produção, quanto da troca e do consumo.

Baseando-se em Dematteis (1964), Saquet (2011, p. 15-16) afirma que as territorialidades são vividas, percebidas e compreendidas pelas famílias em sua vida cotidiana, considerando que:

A territorialidade é compreendida como relações sociais, econômicas, culturais e políticas realizadas nas famílias, nas vizinhanças, na comunidade e entre cidade e o campo; significa um conjunto de tramas efetivadas entre campo e a cidade, por meio de redes de comunicação e circulação.

Diante dessa perspectiva, considera-se que a avaliação de políticas de desenvolvimento territorial, que possibilitem o alcance da sustentabilidade, passa necessariamente pela compreensão da relação sociedade e meio ambiente, identificação das territorialidades e análise do processo de gestão e das práticas de governança.

Nesse contexto, a fim de se compreender as mudanças ocorridas no plano socioeconômico, cultural e ambiental, decorrentes das políticas públicas de desenvolvimento territorial, em especial como estas ações governamentais vêm interferindo na dinâmica do sistema familiar, procurou-se examinar a visão que os indivíduos/famílias têm sobre a sustentabilidade do Programa de Desenvolvimento do Território Rural Sustentável. Pressupõe-se que essa realidade nunca se apresenta de forma una, idêntica e objetiva para todos os seres humanos, em função dos valores culturais da realidade física, tecnológica, sócioinstitucional e econômica.

Em função desse contexto, buscou-se examinar como os diferentes arranjos familiares entendem a sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial, em especial os efeitos socioeconômicos e

ambientais do PDTRS, com destaque para suas interações ou o relacionamento com seu micro e macroambiente, seja natural/físico, tecnológico e sócioinstitucional.

Para o alcance do referido objetivo, procurou-se, inicialmente, retratar as comunidades rurais, objeto do estudo em questão, e suas práticas de convivência, para posteriormente resgatar a trajetória de vida das famílias, discutidas e interpretadas individual e coletivamente. Em seguida, tendo como tema orientador: *“A minha convivência com o semiárido antes e depois do PDTRS”*, examinou-se a história dos(as) beneficiários(as) do PDTRS: se o acesso a esse programa vindo em nível macro, por meio das políticas territoriais, tem trazido mudanças em suas vidas; e como o acesso aos recursos do programa interferiram nas atividades produtivas e de reprodução social, em função dos valores e das demandas familiares.

Apesar de existir elementos comuns entre as unidades familiares, o mundo social provido de aspectos econômicos, culturais, sociais e simbólicos envolve diversas territorialidades, em termos do vivido territorialmente. Assim, considerou-se como relevante detalhar alguns pontos que são referência para o entendimento do lócus no qual está situada a base empírica, neste caso, as comunidades.

5.1. – A FAMÍLIA COMO CATEGORIA DE ANÁLISE

A família tem sido um foco central de pesquisa para muitas ciências sociais. A Geografia, como ciência social, incorporou-a no espaço geográfico ao considerar que o espaço não é algo dado, pois é produzido pelo homem, a partir das relações sociais de produção, consumo e reprodução social. Como destaca Milton Santos (2008), a natureza é a origem que provê as coisas, as quais são transformadas pela ação humana (indivíduos/ou a família) em objetos, através das técnicas, que são meios instrumentais e sociais usados pelo homem na realização da sua vida. Os objetos (formas espaciais), conjuntamente com as ações humanas (habitar, apropriar, explorar, trocar e organizar etc.), formam o espaço geográfico. Essas

duas dimensões são indissociáveis e indispensáveis na análise geográfica, por incorporar o concreto e o abstrato ou imaterial (ações, estratégias, representações, ideologias, manifestações políticas e de poder), a partir de uma abordagem relacional (Girardi, 2013).

Reconhece-se que tomar a família como uma categoria de análise é complexo, não somente por suas diversas configurações, mas também porque cada membro da família possui aspectos peculiares, conforme suas necessidades, interesses, habilidades e expectativas. Como ressalta Miotto (1998), o grupo familiar visto como um todo não se restringe ao somatório de seus membros; além de existirem diferentes arranjos familiares, que contemplam a diversidade de relações existentes na sociedade, depende dos ambientes humano e natural que oferecem qualidade e significado à vida.

Assim, um aspecto fundamental em estudos envolvendo famílias é tanto a sua definição, quanto da unidade de análise, que devem estar refletidos no desenho e na pergunta da pesquisa.

Segundo Loreto (2009), as famílias na sociedade contemporânea caracterizam-se por serem plurais e multifacetadas, integrando diferentes configurações. Os novos padrões familiares constituem um sistema complexo de relações, com novas concepções e valores de comportamento. Ocorrem novos significados e diferentes arranjos familiares, como: aumento das uniões de fato; das famílias monoparentais e chefiadas por mulheres; mães adolescentes solteiras que assumem seus filhos; mulheres que optam por terem filhos sem envolvimento do pai da criança; famílias adotivas e famílias formadas por homossexuais.

Nessa perspectiva, como destaca Miotto (1997, p. 120):

Não é possível falar em família, mas sim em famílias. O uso no plural se faz no sentido de abarcar a diversidade de arranjos familiares existentes hoje, na sociedade brasileira. Dessa forma, a família pode ser definida como um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou não) por laços consanguíneos. Ela tem

como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida.

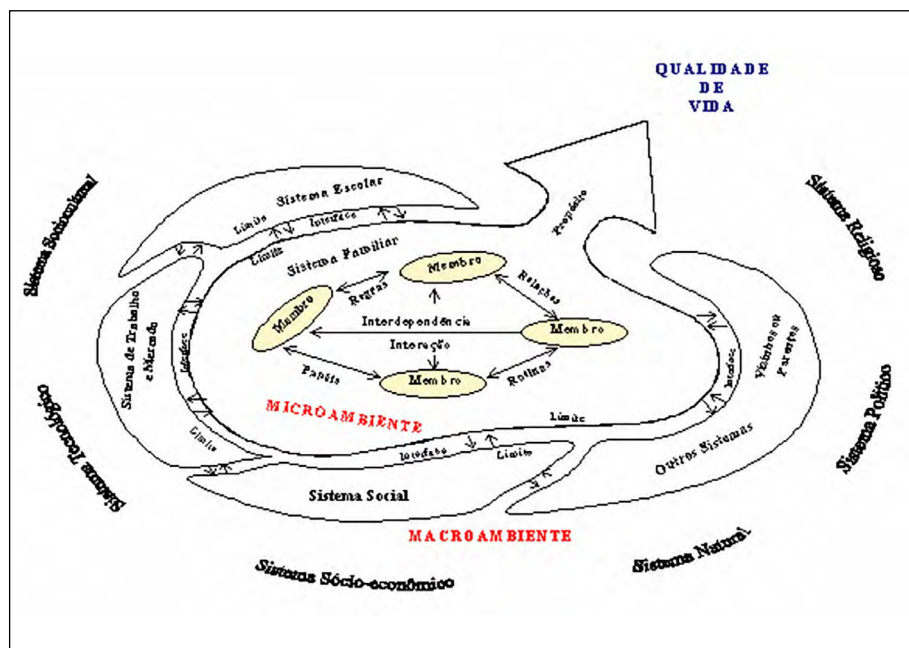
Loreto (2012) e Engberg (1992) expressam tal compreensão ao assegurarem que focalizar a família como objeto de estudo é reconhecer a mesma como célula vital da sociedade, de onde pode surgir uma verdadeira renovação e humanização da vida social. É reconhecer também que o sistema familiar não é uma unidade social simples, constitui um todo complexo, com relações recíprocas entre seus membros e outros agrupamentos sociais, existentes no seu microambiente de convivência. Além disso, interage com o macroambiente e seus diversos sistemas: político, econômico, religioso, tecnológico, social, cultural e ambiental, presentes no território.

Nesse sentido, faz-se preciso perceber a família não como uma instituição fechada em si, mas com fruto das relações sócio-históricas e culturais do meio ao qual se insere. Nessa abordagem, a família é vista como integrante do ecossistema (Figura 5.1), que considera as interações e interdependências entre os membros familiares, pela ótica circular das regras intra e intersistêmica, das rotinas e papéis, bem como suas interfaces com o micro e macroambiente, valorizando o contexto local, em busca de uma melhor qualidade de vida (Rice; Tucker, 1969).

Essa visão ecossistêmica implica reconhecer que o desenvolvimento do ser humano é um processo contínuo, derivado das interações entre indivíduos/famílias e seu ambiente, discutindo-se a unidade familiar como um entrelaçamento do público e do privado (Arola, 2000).

Donati (2008) e Petrini *et al.* (2008) também consideram essa abordagem relacional como adequada à investigação de diferentes subsistemas da sociedade, centrando-se nas relações estabelecidas pelos sujeitos humanos ao se interagirem nas diversas circunstâncias da vida cotidiana e com outras esferas da sociedade, como Estado, sociedade civil e mercado.

Figura 5.1. Famílias como integrantes do ecossistema



Fonte: Rice e Tucker (1969)

Considera-se, então, que não dá para refletir sobre a sustentabilidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial sem falar de família. Além disso, como cada família organiza a sua história, construindo os significados para as experiências vividas dentro dos limites da sua cultura e de seu mundo, optou-se pela pesquisa qualitativa (entrevista e história de vida), tendo como unidade de análise o(a) produtor(a), beneficiário(a) do Programa Desenvolvimento do Território Rural Sustentável.

5.2 – DESCRIÇÃO GERAL DAS UNIDADES FAMILIARES E SEU HABITAT

A ênfase dada neste subitem ao espaço de investigação empírica se deve à necessidade de pontuar elementos e práticas presentes no coti-

diano das comunidades rurais marcadas pelas características das famílias, vinculadas com a natureza, inclusive com conhecimento e técnicas de manejo e com aspectos culturais comuns, que expressam o modo de vida comunitário. Foram visitadas seis comunidades (Perímetro Irrigado Califórnia, Várzea Nova, Retiro, Augustinho, Poço Preto, Januária), as quais correspondiam às expectativas criadas em função da organização social que apresentavam aspectos semelhantes. Os critérios foram: anos de moradia no local, beneficiadas do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) e participação nos movimentos organizados da sociedade civil. Ademais, a cidade de Nossa Senhora de Lourdes, também na região do sertão, por ser aquela com menor participação nos movimentos sociais.

O povoado foi elevado a categoria de cidade de Nossa Senhora de Lourdes em 1963. Sua base econômica é a agropecuária, com forte predomínio na pecuária leiteira e do produtor agrícola. A agricultura constitui a base de subsistência, com o plantio de feijão, milho mandioca, além das fabriquetas de queijo, que existem de forma caseira e artesanal. Na cidade, a maioria da população encontra-se ocupada com uma atividade, geralmente familiar, sendo necessária a criação de mais fontes de emprego, com vistas à melhoria das condições de vida da população. A cidade tem um potencial que está na diversificação de sua produção acoplada à produção familiar. Os produtores fabricam requeijão, mussarela e queijo; entretanto, precisam melhorar os equipamentos, a higiene, enfim todo o processo produtivo. A política local continua paternalista, considerando que está direcionada a interesses individuais, gerando uma autonomia limitante. Considera-se que os(as) produtores(as) necessitam de um incentivo do governo para o desenvolvimento da agroindústria, com possibilidades de uma produção mais intensa e tecnificada, com geração de empregos.

A comunidade pesquisada do Perímetro Irrigado Califórnia, do setor sete, onde o Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) atua com uma produção irrigada, principalmente de quiabo, possui uma menor diversi-

ficação produtiva, mas representa uma estratégia tradicional das famílias, com interferência de tecnologias. Isso pode ser visto no seguinte relato: “antes aqui, a gente produzia quiabo o ano todo; hoje com toda a tecnologia a gente produz apenas até 4 meses”. Os agricultores também plantam feijão e mandioca, adequando-se às condições locais de insuficiência de água, por meio da irrigação, o que consideram como uma vantagem, afirmando: “A gente aqui, não sofre tanto com a seca porque tem o sistema de irrigação” (entrevista 7).

Nos depoimentos, todos relataram que houve uma redução significativa na produção exclusivamente para consumo próprio, privilegiando a produção voltada para a venda, em virtude do uso de agrotóxicos utilizados no plantio, observando-se a insegurança sobre a qualidade dos alimentos para consumo familiar. Os agricultores se sentiram à vontade em dizer que não consomem o mesmo produto que vendem, o que não é comum em Augustinho, em que os(as) produtores(as) familiares possuem uma avaliação crítica sobre os impactos negativos dos agrotóxicos e das práticas de degradação ao meio ambiente, modificando seus sistemas produtivos e adaptando-os às técnicas mais naturais, assimilando aspectos da produção orgânica.

De modo geral, o acesso às comunidades de Várzea Nova (Gararu), Poço Preto (Poço Redondo), Januária (Porto da Folha), Retiro (Monte Alegre de Sergipe) e Augustinho se dá por meio de estrada de chão. Nessas comunidades, as residências são distribuídas em um raio de aproximadamente 250,0 m de uma casa para outra, exceto a comunidade do Retiro, que chega até 2,0 km da estrada que liga Retiro Um ao Retiro Dois. Os cultivos nas unidades familiares refletem de algum modo em um conjunto relativamente diversificado de produtos de subsistência. Dedicam-se aos cultivos de milho, feijão, mandioca e batata-doce, como também aos quintais produtivos, com tomate, cenoura, verduras (couve, alface), cebolinha, salsinha, pimentão, coentro, predominantemente. Essa diversidade no cultivo é um dos fatores que contribuiu para a reprodução social das unidades familiares. No caso de Poço Preto, por onde passa o corredor

dos ouricurizeiros³, é importante destacar o cultivo do oricuri, em função do predomínio do solo arenoso, com inúmeras utilidades e fonte de renda para as unidades familiares.

Quanto às infraestruturas das comunidades pesquisadas, foi constatado um cenário muito similar. As estradas não tinham pavimentação, o que dificultava o deslocamento das pessoas em período de chuva. Essas comunidades são servidas de transporte (ônibus e caminhão) para a sede do município, uma vez por semana, só nos dias de feira livre. O acesso aos meios de transporte nos demais dias varia entre a carona no ônibus escolar ou seu transporte próprio (veículo motorizado, moto, bicicleta) para chegar às cidades de porte maior. No caso da comunidade do Perímetro Califórnia, as famílias têm um maior acesso aos meios de transporte, pelo fato de a comunidade estar localizada às margens da rodovia, que conduz às sedes dos municípios do território (Canindé do São Francisco, Poço Redondo, Nossa Senhora da Glória). Já em Nossa Senhora de Lourdes, as famílias têm mais facilidade de transporte.

Observou-se, ainda, que as escolas existentes ofereciam até o 4^a ano do Ensino Fundamental, enquanto que, em Poço Preto, havia escolaridade até o 5^a ano. Em face disso, muitas famílias, principalmente das comunidades do Retiro e Augustinho, deslocam seus filhos para estudar na comunidade de Maravilha, que possui escola até o 8^a ano, além do Ensino Médio. Em função dessa realidade, nessas comunidades, foi possível identificar um nível de escolaridade familiar mais elevado, o que reflete nas estratégias de reprodução das famílias. Na comunidade do Perímetro Califórnia, ao contrário, constatou-se um predomínio de membros sem escolarização.

³ Planta da família das palmáceas, encontrada no semiárido brasileiro, especialmente, nos estados de Alagoas, Norte de Minas e Sergipe. “A palha dessa planta é o item principal de um trabalho que envolve mais de 300 pessoas, quase em sua totalidade desenvolvidos por mulheres, e que ajuda no sustento da família. A partir da palha seca do ouricurizeiro, as mulheres, as famílias, traçam com uma paciência os caminhos que levam à criação de mais uma obra, por exemplo, bolsas, jogo americano, dentre outras, sendo um sustentáculo da economia local. Esse trabalho artesanal é uma estratégia para o sustento da família que passa a diversificar as fontes de renda”. (Disponível em: <<http://culturainterativa.com/quando-a-palha-se-transforma-em-arte>>. Acesso em: 16 nov. 2013).

A infraestrutura de saúde pode ser caracterizada como deficitária, uma vez que não havia postos de saúde nas comunidades pesquisadas. A população, para ser atendida, tinha que se deslocar para as sedes dos respectivos municípios.

O saneamento básico nas comunidades era feito jogando-se os dejetos em fossa asséptica. A luz elétrica está presente em todas as comunidades. Em uma grande parte das unidades familiares, ela havia chegado há, no máximo, dois anos. As famílias têm acesso a eletrodomésticos, principalmente os equipamentos básicos, predominando a presença de televisão, geladeira e rádio, além da parabólica e aparelhos de som. O acesso à água na comunidade Augustinho é através de barragem comunitária ou individual, sem água encanada. Quase um terço das famílias pesquisadas (29,4%) tem acesso aos poços individuais, cisternas, sendo a distribuição mantida pelo governo. Nas demais comunidades, houve um predomínio de melhores condições de acesso à água, pois a maioria das famílias entrevistadas, 58,8% (n=20), tem acesso à água encanada; embora existam 14,7% (n=5) famílias em condições precárias, porque têm acesso ao fornecimento público e não possuem água encanada.

Nas comunidades pesquisadas, as unidades produtivas são pequenas com 5 a 15 hectares. Esses(as) produtores(as) familiares trabalhavam de forma intensiva, com a maioria dos membros atuando na roça, nos plantios de milho e feijão e do manejo da bovinocultura leiteira. Especificamente, no Perímetro Califórnia, as famílias pesquisadas possuem lotes de 11 até 15 tarefas, o que corresponde a aproximadamente 4,0 hectares.

Dentre os aspectos culturais comuns ao modo de vida das famílias pesquisadas, destacam-se as opções de participação social nos movimentos e na igreja. Havia sempre uma atividade religiosa, seja na casa do compadre para a reza e no grupo de reflexão, tanto na igreja, quanto nas noites de encontro, que possibilitavam uma maior ligação entre as famílias. Havia também uma noite de encontro de toda comunidade para discussão dos assuntos locais e temas atuais de políticas. Em Várzea Nova, no mês de setembro, a religião católica organiza o momento da celebração

da produção, a festa da colheita (milho, mandioca), com cantorias para celebrar o resultado da produção. No Perímetro Califórnia, destaca-se o festejo do quiabo, realizado sempre no mês de outubro. A novena da santa padroeira da comunidade (Nossa Senhora Aparecida) é também outra fonte de contato entre fiéis e a Igreja, que reúne os moradores locais e de outras comunidades vizinhas em torno da celebração de uma missa.

5.2.1 – Meio ambiente e práticas de convivência das comunidades

As condições de existência das unidades familiares envolvem um contexto em transformação, em função das mudanças ocorridas em suas atividades, pela capacidade de articulação e de participação nos movimentos reivindicatórios e associações. Destaca-se o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), que tem se empenhado em construir processos participativos para o alcance de políticas públicas/programas sustentáveis.

No processo participativo das comunidades pesquisadas, centrado em associações, evidenciou-se a figura masculina, sendo reduzida a participação dos jovens e, principalmente das mulheres, que não expunham suas ideias, com limitadas oportunidades de debater sobre suas condições de vida. O ambiente vivenciado pelas unidades familiares pode ser caracterizado como de subsistência, uma vez que suas demandas eram desprovidas de capacidade de autossustentação, considerando as dificuldades de acesso aos bens e serviços que atendam às suas necessidades mais elementares, como o acesso a água, à moradia, à saúde e à educação, quanto pela inexistência de políticas públicas de geração de emprego e renda, que propiciem fixar as famílias dos agricultores no campo.

Nesse cenário, com base na articulação social local, foram criados os grupos de bases nas comunidades, que estimularam o engajamento das famílias (homens, mulheres e jovens) nas reuniões das comunidades, que se tornaram um espaço de formação e informação em torno das decisões associadas às necessidades imediatas, como, por exemplo, os problemas do uso intensivo de agrotóxicos, saúde, educação, moradia, entre outros.

Difundiou-se, assim, em 2004/2005, o debate vinculado à existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pelas famílias; em especial, o debate sobre a garantia do acesso à moradia, bem como a negociação das dívidas provenientes do Pronaf (B e C), que afetavam os projetos de vida. Essa demanda era prioritária, pois impedia o acesso dos agricultores a novos financiamentos nas instituições financeiras. A questão da negociação das dívidas, naquele momento, quando o banco liberou o financiamento, estava relacionada, exclusivamente, aos recursos dirigidos do Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT).

Como resultado dos debates, acordos e negociações, criou-se um aparato de apoio aos agricultores e suas famílias, com o direcionamento de renegociação das dívidas, abertura de linhas de crédito, ou seja, renovação de crédito, inclusive com apoio à produção para o autoconsumo e concessão de financiamento a fundo perdido para projetos de moradia camponesa, uma experiência de construção de casa popular no meio rural, através do Ministério das Cidades e do MPA, na perspectiva de melhoria da qualidade de vida da família e sua permanência no campo, além da valorização da propriedade.

A partir dos anos de 2008, como forma de consolidar essa iniciativa de acesso à moradia, houve operacionalização por meio da parceria entre a Caixa Econômica Federal (financiamento de R\$ 6 mil reais cada unidade), o MPA⁴ e o Governo do Estado, com uma contrapartida de R\$ 3 mil reais por cada unidade. Efetivamente, as casas pulverizadas são construídas onde os agricultores residem, ou seja, nas propriedades rurais. Desse modo, a regra para os agricultores familiares subsidiados era apresentar a escritura da terra e o recibo do imposto territorial rural, além de pertencer ao movimento dos pequenos produtores. A partir do ano de 2010, foram construídas cento e quatorze casas pulverizadas, com ações diretas nos municípios

⁴ A parceria com o MPA era via à contratação de sua entidade representativa, uma vez que o movimento não tem CNPJ.

do TAS Sergipano, onde o MPA atua, exceto no município de Nossa Senhora de Lourdes, onde o movimento começou a atuar recentemente.

Assim, todas as famílias das comunidades pesquisadas foram contempladas com o financiamento da moradia camponesa (Figura 5.2), pelo fundo perdido, o que implicou melhoria do padrão habitacional, elevação de suas condições de vida e da auto estima para a permanência no campo. Para o recebimento da casa, o MPA emite uma declaração sobre as condições da casa, assinada pelo agricultor subsidiado, beneficiário dessa política de governo, que, a partir dos anos de 2010, passou a integrar o “Programa Minha Casa Minha Vida”, como política pública. Assim, as mudanças são perceptíveis tanto do lado do Estado, quanto do lado da sociedade.

Figura 5.2. Situação da moradia nas Comunidades de Januária (1) e Poço Preto (2) antes e depois do PDTRS



Fonte: pesquisa de campo 2011/2012.

Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Uma característica significativa a ser destacada nas comunidades pesquisadas diz respeito à confluência entre a ideologia divulgada pelo movimento dos pequenos agricultores e a perspectiva de desenvolvi-

to econômico. De modo geral, o MPA e as famílias pesquisadas defendem um desenvolvimento sustentável diversificado, sem a dependência de insumos industrializados. Dessa forma, questões, como a autonomia de subsistência das famílias, a autossuficiência produtiva, alimentação natural, o respeito à natureza e ao conhecimento do homem do campo, são ideais comungados pela maioria das unidades familiares.

5.3 – A DINÂMICA DO DISCURSO DA CONVIVÊNCIA NO SERTÃO SEMIÁRIDO: A PERSPECTIVA DO GOVERNO E DA SOCIEDADE CIVIL

Como as propostas e práticas orientadas pela concepção de sustentabilidade têm exigido a promoção de novas estratégias para o desenvolvimento, procurou-se neste item discutir sobre as políticas de convivência, como forma de contraposição às ações assistencialistas do combate à seca, que permeiam as estratégias de desenvolvimento para o sertão semiárido.

No sertão semiárido, boa parte da população ainda depende diretamente dos recursos naturais. É notório o processo de ruptura do estado de homeostasia entre o homem e o meio ambiente. Diante dessa realidade, cabe trazer alguns questionamentos cuja base reflexiva é a possibilidade de se construir uma cultura de convivência com o semiárido. Nesse sentido, recorreu-se ao Domingos e Borges (1987), que apresentaram o seguinte questionamento: o clima é de fato adverso ou é a sociedade que desconsidera as condições objetivas do meio e insiste em exigir o que a natureza não tem condições de oferecer, não levando em conta o que foi previamente estabelecido e cuja transformação ainda não está ao alcance do seu saber e/ou de sua vontade?

A partir do referido questionamento, algumas instituições atuantes na região do sertão, a exemplo do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), passaram a desenvolver ações que tivessem como premissa as condições físicas proporcionadas pelas inconstâncias meteorológicas da região, e compreenderam que a exis-

tência de períodos irregulares de chuva faz parte da lógica ecossistêmica do semiárido.

Antes, contudo, é importante que se façam duas ressalvas. A primeira diz respeito ao fato de que as políticas de investimento do governo brasileiro para a região do sertão semiárido, historicamente, têm sido registradas de forma pontual e com intervenções imediatistas, com suas proposições para os períodos de seca. Esse mecanismo de intervenção governamental resultou na implantação de uma série de programas e projetos, como um dispositivo prático, assistencialista e propagador de insustentabilidade (ambiental, social e econômica), assumindo uma visão fragmentada das condições da realidade local.

Um segundo aspecto, decorrente do anterior, deve-se a que nos últimos anos, a partir do processo de mobilização e participação, as organizações da sociedade civil passaram a enfatizar as estratégias de desenvolvimento sustentável, rejeitando o discurso de combate à seca e à ideia de inviabilidade da região, postulando a convivência com o semiárido. Essa atitude está em consonância com a tendência de influência das práticas difusoras de convivência, como destaca Carvalho (2004). A autora afirma que é necessário apreender e lidar com esse ambiente, com a finalidade de alcançar e transformar todos os setores da vida, ao focar nos limites e potencialidades de suas condições socioambientais.

Segundo a referida autora, a proposta política de convivência dentro de organizações da sociedade civil e setores da Igreja católica, nos anos de 1970/80, calçou-se numa série de ações pontuais em certas comunidades voltadas para alternativas produtivas com culturas mais resistentes às estiagens e adaptações tecnológicas para a criação e fortalecimento das comunidades, além da promoção das organizações de agricultores familiares, entre outros. Ou seja, o objetivo é conviver com o semiárido, combinando a produção apropriada com a qualidade de vida da população local, como conquista dos direitos sociais, até então negados, como por exemplo, o acesso à água e à educação de qualidade, entre outros.

Possivelmente, uma das primeiras ações promovidas no sentido de uma cultura de convivência com o semiárido aconteceu no ano de 1993, no terceiro ano de uma seca iniciada em 1990, diante da falta de perspectivas de melhoras. Nessa época, alguns movimentos sociais ocuparam o prédio da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sude-ne), iniciando um intenso debate sobre os problemas do semiárido, que resultou na elaboração do documento propositivo, intitulado “Programa de Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semiárido”. A grande maioria dos projetos propostos encontra-se vinculado a alguns eixos temáticos: a) produção de alimentos voltada para a segurança alimentar de agricultores familiares; b) valorização do conhecimento tradicional que no passado permitiu a convivência com o semiárido, como o manejo da caatinga, cisternas de placas, barragens subterrâneas; c) desenvolvimento de práticas identitárias que valorizem o sentimento de pertencimento e integração da população ao semiárido (Deniz, 2002).

A questão ambiental está associada, de modo geral, às condições de sobrevivência de alguns grupos específicos, que abordam a questão de maneira crítica, fornecendo elementos

para se construir uma normatividade social. A mobilização das comunidades locais em defesa do seu espaço é a forma de ação ambiental, sendo a política que mais se desenvolveu na última década do século XX, no Brasil e no mundo (Castells, 1999). A proposta de convivência com o semiárido se desenvolve a partir dessa perspectiva ambiental.

A ideia central em torno da proposta elaborada por uma parcela da sociedade civil de convivência com o semiárido reside em compreender os fenômenos climáticos e geofísicos, como um dado natural recorrente, isto é, como uma condição natural. Parte, portanto, do pressuposto de que para isso, é preciso conhecer, aprender e reaprender a conviver com a sua lógica ecossistêmica. Sua proposta básica é encontrar a sustentabilidade no semiárido pela convivência, o que implica necessariamente promover mudanças substanciais que incluam transformações na estrutura social, nos padrões de produção, nos valores e no consumo. Inclua, ainda, a bus-

ca pela identidade coletiva e comunitária em torno desse novo sistema de representação da ideia de natureza, que passa por um processo denominado de aprendizagem social.

Assim, abre-se um novo momento de formulação de políticas públicas para esse espaço, novos atores sociais, novas manifestações e novas falas associadas à concepção de que a sustentabilidade implica convivência. Essa relação vem se dando em redes, que se apresentam como portavozes da inflexão política da convivência, que atuam na escala territorial do semiárido, com destaque para dois atores: a Articulação do Semiárido (ASA) e a Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (Resab). Apesar de existir, além disso, como ressalta Carvalho (2012), uma diversidade de redes menores em escala estadual ou local, que se encontram articuladas direta ou indiretamente em torno das grandes redes, como: redes de economia solidária, de apicultores, de educadores ambientais, de agroecologia, entre outras.

A rede ASA, criada em 1993, congrega mais de mil organizações e, enquanto rede, ela não tem estatuto, portanto, a Declaração do Semiárido e Carta de Princípios são seus documentos fundadores. Por outro lado, a rede RESAB concebe a construção da convivência a partir da produção do conhecimento contextualizado, ou seja, considera que, a partir do contexto, é possível articular os diversos saberes/conhecimentos produzidos pelas pessoas, ao objetivar a melhoria das condições de vida no semiárido brasileiro (Resab, 2004).

5.4 – A TRAJETÓRIA DE VIDA DAS FAMÍLIAS E SUAS VISÕES SOBRE A SUSTENTABILIDADE DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS SUSTENTÁVEIS

Da leitura e análise das 34 entrevistas realizadas com as unidades familiares, foram identificadas concepções semelhantes concernentes à sustentabilidade do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS). Observou-se que, devido à Lei de Anistia dos Financiamentos, relatada por 88,2% (n=30) dos(as) produtores(as), esta representou

uma melhoria das condições de vida do agricultor e sua família, conforme relatos a seguir apresentados:

“A vida melhorou quando veio perdoar algumas dívida que a gente tinha que se deu em função do movimento, das mobilizações e do PDTRS do território” (entrevista 18).

“Recente o Banco veio mostrar a Lei de anistia e verificou aqueles que se enquadravam. Até associações estavam com problemas de dívidas nos bancos e que estão conseguindo liquidar. Com a Lei, foi que veio melhorar a situação do pequeno produtor. Aquele que tinha uma dívida grande com R\$ 30.000,00, veio liquidar com R\$ 4.000,00” (entrevista 7).

Além disso, a partir dos entendimentos e das respostas dos(as) entrevistados(as) sobre as interferências do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável na vida das famílias dos agricultores, 52,9% (n=18) relataram que “o PDTRS trouxe mais espaço para a família, para as associações, para os movimentos sociais e mais informação política”. Além disso, 35% (n=12) consideraram que a implementação do programa pode ser traduzida em um maior conhecimento do ambiente vivenciado pelos agricultores, conforme os seguintes depoimentos:

Onde você vai lá e debate, você pede, você cobra; antes a gente não via isso (entrevista 4).

Antes a gente não tinha muita informação, vamos dizer aquela sabedoria como mexer mais com os produtos da natureza, os benefícios que ele traria (entrevista 16).

A gente tinha aquela cultura que vinha passando de geração para geração mas não tinha tanta informação política (entrevista 18).

Outro aspecto revelado pelas famílias entrevistadas está relacionado com as concepções presentes nos diferentes projetos considerados como

determinantes da melhoria da qualidade de vida, como: o acesso à cisterna, que veio da Articulação com o Semiárido; Luz para Todos e Moradia Camponesa. Vale dizer que algumas concepções, embora com características semelhantes, apresentaram pequenas variações, como, no caso dos depoimentos de algumas produtoras das comunidades do Retiro, Poço Preto e Augustinho, respectivamente, as quais visualizaram um ambiente saudável induzido pela incorporação e liberação dos projetos voltados para os quintais produtivos, em que a família teve acesso. Elas relataram que:

Mesmo ainda, sendo um projeto pequeno, as famílias conseguiram plantar uma pequena horta no fundo do quintal graças aos projetos associados ao programa. (entrevista 34).

Esse programa tem ajudado a família; melhorou tanto a produção, a alimentação como a renda. (entrevista 8).

Graças a Deus, com essa pequena cisterna que veio da ASA, eu trouxe meus produtos para a escola e recebo um salarizinho no final do mês (entrevista 26).

Entretanto, a minoria, equivalente a 11,7% (n=4) dos(as) entrevistados(as), não considerava que o programa não trouxe mudanças na realidade existente, de forma a produzir transformações que fossem significativas, pois isso só seria possível através de políticas mais amplas, como pode ser visto nos seguintes relatos:

Esse programa ainda não conseguiu dar um suporte no aumento da renda. (entrevista 6).

Os produtores ainda está faltando uma política que venha de fato trazer algo que sugere e melhore a situação. (entrevista 15).

Agora mesmo aqui no Alto Sertão a gente está vendo a falta de chuva, esse sol, sem água, então a situação hoje é complicada para o pequeno agricultor. (entrevista 3).

Mesmo sabendo que aqui, acolá faça alguma coisa, eu ainda não vi uma política pública prá vim sustentável, social para ficar, não tem. (entrevista).

Eu acredito que falta trazer além da melhoria de renda para a família, políticas públicas que segure os jovens a permanecem na zona rural, em sua própria comunidade. (entrevista 1).

Assim, as dificuldades apontadas pelos(as) entrevistados(as) para que o programa mude suas vidas de forma adequada às suas realidades refletem as condições do meio físico, o estilo de desenvolvimento, a capacidade e a cultura organizacional da comunidade.

Já na concepção de algumas produtoras das comunidades de Januária, Perímetro Califórnia e da cidade de Nossa Senhora de Lourdes, respectivamente, as mudanças no nível educacional, por meio de capacitação, representaram um diferencial do PDTRS, como pode ser visto no seguinte relato:

Um lado bom do PDTRS foi trazer a capacitação, onde as famílias das comunidades foram capacitadas sobre essa questão ambiental. A Articulação no Semiárido (ASA) veio com as cisternas, aí teve a questão do gerenciamento dos recursos hídricos. Então as famílias ficaram sabendo, como deveria cuidar das cisternas, veio o cuidado com a planta, com sua árvore e a questão do lixo. Aí eu acho que pode alcançar condições de vida sustentável (entrevista 2).

O depoimento está coerente com a proposta de Souza (2005), ao afirmar que a convivência com o semiárido deve abranger os aspectos socioculturais, por meio de um processo educacional que privilegie os saberes e os conhecimentos locais necessários para a promoção de um novo modo de vida e de organização social mais sustentável.

5.4.1 – História de vida dos agricultores(as) beneficiados(as) com o PDTRS

Tomando por base a argumentação teórica relacionada ao conceito de história de vida apresentado por Queiroz (1988), como o relato de um narrador sobre sua existência através do tempo, ao transmitir as experiências que adquiriu e os fatos que vivenciou, procurou-se examinar a trajetória das famílias. Considera-se que a trajetória, como temporalidade no espaço e no território, não é homogênea, em função do ritmo e da intensidade das diferentes atividades, bem como pelas situações e relações coexistentes, envolvidas pelos domínios do natural e do social.

Como discute Saquet (2011), o tempo presente, passado e futuro, diferencia-se ao expressar a relação estabelecida na processualidade das mudanças-permanências e experiências de vida, efetuada nos níveis intrafamiliares, intracomunitária e entre as instituições. O referido autor exemplifica ao afirmar que diferentes famílias de produtores agrícolas têm ritmos distintos de produção e de vida, sendo que o ritmo lento de uma produção familiar artesanal pode ser dinamizado e acelerado em função da tecnologia e de novas forças produtivas.

Essas mudanças na vida das famílias podem ser vistas com mais detalhe por meio de suas histórias de vida, em cujos relatos a seguir apresentados, puderam ser identificados os seguintes aspectos: a valorização da terra, do ser humano e suas práticas de produção, a questão da identidade e as dificuldades vivenciadas.

História de Vida do produtor Antônio José, da Comunidade Augustinho.

Sou do semiárido, natural de Carira Sergipe, e moro aqui no Alto Sertão. Dei-me conta que tenho 69 anos. Minha história é um livro aberto. Já contei várias vezes, mas vou contá-la novamente. Fui à reunião da ASA, em Nossa Senhora da Glória, e me interrogaram. Por que escreve tanto? É jornalista? Só estudei até a 4ª série primária. A geografia é a descrição da terra, porque estuda o relevo,

a montanha, os montes, os planaltos, as planícies, a composição da terra, arenosa. Pois bem, nós temos planície, relevo em nosso rosto, só que é especial porque é semelhante ao criador, do céu e da terra. Até você tem planalto e planície. Nós somos terra e estamos envolvidos e influenciados. E não tem coisa mais bonita que os traços das pessoas. Os rostos fazem sonhar. Encontrei com uma senhora, viúva, de segunda mão, que me olhava com um rosto com os traços da terra, calmo, que não desviava o olhar quando os seus olhos se encontravam com os meus. Prova de que estou até hoje casado com ela. Logo o sonho sugeriu. Assentamos no lugar que ela tem um pedaço de terra, no povoado Augustinho, que fica 42 km da cidade de Nossa Senhora da Glória e acerca de 35 km da Cidade de Monte Alegre. Continuei a fazer algo que me dá prazer, que alimenta a gente, as pessoas, as famílias, defendendo a minha opção pela terra. Desde os 8 anos de idade eu já era apaixonado com a terra, brincava com terra, mas o meu desejo era fazer algo na terra. Foi então que comecei a fazer umas leirinhas, simbolizando a minha paixão com a terra. Assim aconteceu, fazem 60 anos da minha relação com a natureza. A terra é como se fosse uma energia que recebo diariamente, que me envolve, é tudo, é tudo! Eu acho que merece mais respeito o homem do campo. Na música “Eu vim de lá do interior” é como eu recebesse algo da música que dá para resgatar aquilo que eu tenho com a terra. A fé, o ideal para complementar o meu raciocínio.

O produtor associa o seu amor pela terra à letra da música “De lá do interior”⁵, de Padre Zezinho, considerando que a religião representa a base para continuar a manejar a terra, ou seja, há uma concepção espiritual da terra. Nela, o padre expressa que, sem religião, não se sabe viver, assim como o agricultor não consegue viver sem a terra.

⁵ A música “De lá do interior”, cujo CD foi apresentado pelo entrevistado no momento da entrevista, é descrita como: “Eu vim de lá, do interior. Aonde a religião, ainda é importante. Lá se alguém passa, em frente da matriz, Se benze e pensa em Deus, e não sente vergonha de ter fé. Eu vim de lá do interior, e sei que a religião, já não influi mais tanto, nas pessoas. Sei que a televisão, o rádio e o jornal convencem mais cabeças, do que o padre lá no altar. Mas deixa eu lhe dizer, que eu ainda creio e quero crer, que sem religião não sei viver. Não sei viver! Não sei viver!”.

Ainda, dentro do mesmo depoimento, o agricultor Antonio José apresenta a natureza como sendo essencial à sobrevivência humana, ao manifestar que sem ela não existe vida, pois o homem é dependente dos recursos que ela tem a oferecer, devendo ser preservada.

Deve ter a água, que é a base da vida. A minha convivência com a terra é muito grande, eu defendo a natureza por completo, o manejo da caatinga. Porque está acabando o verde. Não existe vida sem a terra, sem a água e sem a planta. Porque a educação evoluiu, mas veio a ambição que trouxe a destruição (Agricultor Antonio José, 69 anos).

Nesse mesmo relato, o produtor apresenta que suas práticas de manejo de convivência estão apoiadas na cultura ecológica, que tem viabilizado a diversificação da produção de produtos alimentícios, fundamentado na busca de conservação do solo, da terra e natureza, por meio da lógica socioambiental. Esse saber identitário é apoiado por entidades que compõem a rede de convivência com o semiárido, a exemplo da proposta da ASA, mencionada pelo agricultor durante a entrevista.

Nessa minha história, recebi um subsídio do governo federal e do movimento dos pequenos agricultores, esta moradia. Aqui, já tinha a primeira cisterna, exclusivamente para o consumo humano, ou seja, beber e cozinhar. Além do sistema de captação das águas das chuvas, tenho também um tanque. Através do movimento combuqueiro, recebi o curso de gerenciamento hídrico e veio a cisterna de 14 mil litros de água, a primeira água. Como eu já tinha a primeira cisterna, via a ASA, recebi a segunda cisterna de placa, a chamada cisterna calçadão para horta e consumo animal, ou seja, a segunda água, uma terra e duas águas.

A Figura 5.3 evidencia a presença de fontes de água construídas para atender os objetivos do agricultor, como alternativa para melhorar as condições de vida da família.

Figura 5.3. Fontes de água, Comunidade Augustinho, Sergipe



Fonte: Pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Continuando o relato, o agricultor comenta sobre suas práticas de produção:

Continuo, defendendo a minha opção pelo plantio com matéria orgânica. Porque a natureza recicla tudo, por meio da decomposição. Eu preparo o solo com resto do material decomposto da mata, debaixo de pé de braúna, quixabeira, mulungu e plantas de folhagem que vai se acumulando na terra, assim eu estou conservando. Olhe aqui, eu utilizo os canteiros econômicos que utilizam pouca água, para o plantio de hortaliças (alface, couve, cebolinha, cenoura). Eu preparo o repelente, o inseticida natural para eliminar as pragas e também preparo o biofertilizante natural. Todo o plantio é feito com irrigação que eu mesmo preparei.

No depoimento, percebe-se que o agricultor mantém vínculos com seus aprendizados tradicionais, enfrentou as mudanças ocorridas nos sistemas produtivos e nas práticas relacionadas à produção, como ilustra a Figura 5.4.

Figura 5.4. Formas de preparo do solo, Comunidade Augustinho, Sergipe



Fonte: pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Além do processo de preparo do solo, o agricultor cita outras tecnologias, que impulsionam os ganhos de produtividade do plantio, como o manejo de pragas e o biofertilizante, além do sistema de irrigação adotado, que é feito pelo próprio entrevistado, por meio do gotejamento e aspersão, em um sistema de horta urbana (Figura 5.5).

Figura 5.5. Sistema de irrigação, Comunidade Augustinho, Sergipe



Fonte: Pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

É importante destacar que, no depoimento do agricultor, evidenciou-se certa preocupação em relação aos cuidados com a terra, ao se notar

presentes algumas plantas nativas, como o maracujá-do-mato, resistente a longo período de estiagem, que pode ser utilizado para fins de recuperação de áreas degradadas, com possibilidade de garantir o fortalecimento do solo e a sustentabilidade da área (Figura 5.6). A possibilidade do cultivo integrado é um aspecto positivo pela variedade de produtos que podem ser comercializados, ao gerar mais de uma fonte de renda.

Figura 5.6. Maracujá-do-mato, Comunidade Augustinho, Sergipe



Fonte: Pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Outro tipo de cultivo adotado pelo entrevistado é a horticultura (Figura 5.7), com variedade de cultivos, que tem contribuído para mudar a paisagem do Alto Sertão. Semanalmente, o produtor entrevistado entrega 4 ou 5 caixas de hortaliças e recebe o valor de R\$ 100,00 a R\$ 120,00, já com o desconto de 30% do atravessador, que comercializa na feira livre, orgânica, em Nossa Senhora da Glória. Além disso, entrega uma caixa de folhas (couve, alface, cheiro verde e cenoura) no asilo como uma doação.

Para o agricultor, a atividade de cultivar hortaliças e folhagens, ao custo da terra, representa coragem, fé e possibilidade de conviver com o semiárido, mesmo devido às condições climáticas e, principalmente, pela irregularidade das chuvas. Por fim, o entrevistado destaca que “precisa apenas de água para viver no semiárido e ter uma vida calma e feliz”.

Figura 5.7. Produção ecológica, comunidade Augustinho, Sergipe

Fonte: Pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Nesse sentido, considera-se que o programa tem contribuído em parte para melhorar a convivência com a seca, ao envolver ações de infraestrutura, como a cisterna de placa. Entretanto, afirma: “não é só canalizar e distribuir água, mas é você melhorar o ambiente, a cobertura vegetal, é preservar a caatinga, é formar corredores ecológicos da própria caatinga, é incentivar o produtor”; ou seja, há ainda muitos aspectos que podem e devem ser feitos.

O depoimento apresentado mostra a concepção social da água, existindo alguns entrevistados que relacionam a água à questão de política social, só que mal programada. Chegam até a justificar: “o nosso gargalo é a água mas é um problema que pode ser resolvido, basta ter vontade política”.

Assim, o tema água foi bastante citado pelos(as) produtores(as) como fazendo parte de suas histórias de vida, como é o caso da produtora Maria Tereza da Comunidade de Poço Preto. A produtora relata com detalhes sobre a essencial necessidade de políticas para a sobrevivência das famílias no sertão.

História de Vida da produtora Maria Tereza, da Comunidade de Poço Preto

Tenho 62 anos de idade, 19 filhos, estudei até a 4ª série, há 40 anos residente na comunidade de Poço Preto. A rede de água passa aqui a uns três 3km da minha casa, mas não sou servida de água encanada, tenho água da cisterna, de captação de água da chuva e da operação de carro pipa, para consumo, alimentação e banho. A água é vida. Sem ela nós não vivemos. O rio São Francisco fica ali. E consegue levar água para mil e tantos km, porque não pode ser implantado em 3km? No próximo ano vai estar tudo de novo na operação pipa? Hoje mesmo fui a pé na casa de uma conhecida, ela tem água encanada. Falando um pouco de mim, sou viúva, meus filhos todos casados. Alguns moram em São Paulo, outros na Bahia e outros no interior daqui de Sergipe. Muitas vezes trabalhei alugado. Ganhava R\$ 6,00. Quando eu plantava de máquina ganhava R\$15,00. Fazia muito mais do que os homens, porque até hoje eu sou aposentada e pensionista e cuido de 20 tarefas de terra sozinha. Eu costumo falar que eu enxergo muito longe. Eu plantei palma e milho para dar comida aos animais. Só crio galinha caipira. O gado é um bicho que dar muito trabalho. A gente tem que dar muita atenção....No dia que eu precisar sair? Mesmo um pedacinho plantado de palma tá melhor do que quem tem o gado. Nessa época a palma está valendo uma fortuna. Eu tinha um pedacinho de palma, não chegava a uma tarefa e vendi por R\$ 1.500,00. Quem tem palma, hoje a tarefa custa R\$ 3.000,00. O povo aqui é tudo doido procurando a palma e não encontra. Vai comprar longe. A palma é o seguinte: a senhora planta, aí dá duas ou três limpas e ela se vira, a natureza, ela sozinha cuida, graças a Deus não precisa estar limpando, ajeitando como outra qualquer lavoura(Entrevista Maria Tereza, 62 anos).

A Figura 5.8 registra uma das atividades produtivas desenvolvidas pela agricultora da comunidade de Poço Preto (a palma vem aumentando a área plantada quanto ao volume de produção):

Figura 5.8. Sistema de produção, Comunidade Poço Preto, Sergipe

Fonte: Pesquisa de campo 2013. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

No depoimento, foi possível observar que a produtora, com simplicidade e vivência, expressa, por um lado, os principais problemas que as famílias enfrentam no seu dia a dia, que estão associados à escassez de água, essencial à sobrevivência humana, que está intimamente relacionada com as políticas de governo. Por outro lado, a sua opção em criar galinha caipira e plantar palma mostra a sua estratégia de sobrevivência, em termos das práticas de manejo adotadas para a garantia de alimentos para os animais, além de renda, nos períodos de estiagem. A irregularidade ou escassez das chuvas, seja para plantar, alimentar e saciar a sede, mantém a família dependente de condições políticas para melhoria de suas condições de vida. A entrevistada considera ainda que essa política do território tem possibilidade de “avançar muito nessa questão desse equilíbrio aí, nós ainda convivemos com essa política da seca, não tem ações estruturais para a gente conviver. É falta de vontade política” (entrevista Maria Tereza, 62 anos).

A questão da água foi novamente citada pelo agricultor da comunidade de Várzea Nova, no município de Gararu, relacionando-a às condições do meio socioinstitucional, essencialmente pela falta ou limitações das ações do governo.

História de vida do Produtor João Manuel, da Comunidade Várzea Nova

Eu nasci, aqui mesmo, na Várzea Nova, município de Gararu, há 64 anos. Não cheguei a terminar aquela antiga 4ª série. E a falta de água é o nosso problema. O povo precisa de água, para beber, se alimentar, dar aos animais e se banhar. Nós temos aqui muitas famílias sem água até para o abastecimento humano. Olhe: lá perto da Jiboia tem um assentamento com umas 17 famílias. E só tem uma caixa, uma cisterna para essas famílias. O caminhão descarrega agora, a noite não tem mais água. Então, quer dizer que você carrega água e a qualidade da água, depois que todo mundo joga um balde. Você viu o governador falando hoje a questão dos caminhões pipas voltarem padronizados, com computador a bordo, com cartão magnético. Porque na hora que ele descarregar eles vão saber lá. É monitorado. Então, me diga uma coisa! Na hora que ele jogar o balde ele vai ser tratado numa estação de tratamento? Então vai contaminar a água. O balde que o cara joga lá é o mesmo que ele coloca lá no banheiro, de lado da galinha, do gato, do cachorro. Porque na hora que joga o balde, já contaminou a água, embora seja colocado hipoclorito. Então voltando para sua pergunta. Antes eu tinha mais dificuldade. A falta de água e chuva, sempre fez parte dos problemas dessa região. Hoje eu tenho água encanada, eletricidade e uma nova casa. Com a facilidade da eletricidade tenho uma televisão para assistir as notícias. Mas, eu acho que não tem política de sustentação de convivência, dei um exemplo da água do carro pipa que não tem qualidade. Talvez, depende da ampliação de adutoras, barragens de grande dimensão, para o consumo humano e também animal. Eu falo sempre que de uns tempos prá cá, a vida aqui na área rural está melhor. Com relação a meu sistema de cultivo é o mesmo, envolve toda minha família, até meu filho casado que mora aqui ao lado, plantando roça de milho e feijão. Continuo pulverizando e também tenho o gado leiteiro (Entrevista João Manuel, 64 anos).

Essa experiência chama a atenção para o fato de que as ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos da seca em relação ao fornecimento de água, através de carro pipa, têm sido restritas até mes-

mo para o próprio sustento da família. Além dos problemas enfrentados com o acesso à água, existe o risco em relação à sua qualidade, que acaba diferenciando as condições de vida das famílias. Essa situação traz insegurança às famílias, principalmente daquelas que dependem da água do carro pipa, sem ter água encanada.

A falta de água para irrigação limita a expansão dos cultivos, principalmente na região semiárida, conforme depoimento de agricultor de Retiro, em Monte Alegre.

No depoimento do agricultor, fica explícito que as oportunidades vêm aparecendo para as famílias em consequência do PDTRS, mas mantém-se como limitante a questão da água, por falta de vontade política, conforme relatado:

História de vida do agricultor Antônio Pedro, da Comunidade de Retiro

Sou filho do Retiro, município de Monte Alegre, tenho 37 anos. A minha convivência com a seca é um pouco diferente depois dos PDTRS. Mas podia ser melhor. Agora, tem uma grande diferença. A gente hoje está moderno, vai expandindo. Você vai de um extremo a outro. No passado, o acesso à água era através do tanque e poço que a gente possuía. A gente só tinha para comida do rebanho palma e a macambira, que era a caatinga. Lembro muito disso, eu era criança, mas sempre lembro de meu pai. Nessa realidade a gente nem conseguiu ter escola. Eu estudei até a 3ª série (primário). A gente cultivava o milho, o feijão e guardava as sementes nos vasos. Plantava também o inhame. A gente tinha uma fabriqueta de queijo; fazia o queijo branco (coalho), e o soro ficava para alimentação do gado. Hoje já não faço mais. Mas às vezes vender é mais difícil do que você produzir. Então hoje a gente possui água encanada, trabalha com silagem. Não tem necessidade de guardar sementes, elas são selecionadas. Entrega o leite na fábrica, uma média de 70 litros/dia, pelo valor de R\$ 0,80 o litro. Mas o que resolve para melhorar a vida da gente aqui, do sertão é a água. A gente sabe plantar, se preparar, produzir. Então eu falo de água para irrigação. As barragens amenizam um pouco, até porque o verão é prolongado. Eu acho que é só

querer. É força de vontade dos governantes. Porque eles estão fazendo a transposição no Ceará que é bem mais longe. Porque a gente aqui beirando o rio São Francisco, caindo quase dentro d'água e passando seca? Eles querendo resolve. Só que aprenderam a enrolar a gente, sai novembro entra novembro e a mudança é pouca. O interessante nisso tudo é que, com o território, eu achei que melhorou um pouco. Quando você tem mais desenvolvimento você está melhorando. Eu achei que desenvolveu, aprendemos mais a conviver com a seca né. O detalhe é que nós não temos muito acompanhamento com técnico. É quase zero. A parte governamental hoje, está devendo a nós é quase tudo. Porque tem a Emdagro, que é pra assistir a nós pequenos. Só que você liga pra ele hoje e só aparece daqui há um mês. Resolve? Não resolve, se eu estou precisando agora. Vou lhe dar um exemplo: o governo liberou um pequeno valor para empréstimo de ração. A gente foi até a Emdagro porque é onde a gente devia começar a se informar e não tiveram solução quase nenhuma. Tivemos que ir até o Banco, lá encaminhou para o projetista fulano, que é individual. Veja: a gente não tem conhecimento, a gente não tem acompanhamento técnico. Mesmo assim, eu acho que a gente se modernizou. Hoje o conhecimento está dentro de casa com a televisão. A gente assiste aos programas voltados para o meio rural e aí vai desenvolvendo da maneira mais forte. Essa é a nossa cultura. (fala da esposa) “agora, uma das melhores coisas que aconteceu na nossa vida, além dos filhos, foi a construção da minha casa, em dezembro de 2010, através da moradia camponesa. É tudo pra mim. Foi a maior felicidade”. A que eu tinha era de péssima qualidade.

A Figura 5.9 ilustra melhorias significativas nas condições de moradia da família.

Figura 5.9. Moradia camponesa, Comunidade Retiro, Sergipe



Fonte: Pesquisa de campo 2011/2012. Fotografias: Carmem Lúcia Santos.

Ao continuar o relato, o agricultor Antônio Pedro comenta sobre seu sistema de produção e sua identidade com o Alto Sertão:

Eu tenho orgulho de ser nordestino, sergipano nascido no Alto Sertão, apesar das nossas dificuldades. Nós temos aqui energia, fazemos parte da Associação Barra Nova com 40 associados. Vou dizer uma coisa a você. Como eu quero ter uma renda maior, minha plantação de milho é voltada para o agronegócio. Um saco de milho transgênico é, em média, R\$ 300,00 de 20k. Eu sou 100% pronafiano (Entrevista Antônio Pedro, 37 anos).

Esse depoimento evidencia vários aspectos referentes às estratégias familiares e como estas estão vinculadas ao programa e aos sonhos que a família possui e que conduzem seus membros à ação. Além disso, evidencia que, apesar das mudanças, ainda está faltando uma política que venha de fato trazer estabilidade aos agricultores e melhorar a situação familiar. Assim, em termos da sustentabilidade do PDTRS, foi possível constatar que a maioria absoluta das famílias considerava que há possibilidade de avançar, porque existe potencial. Famílias existem, mecanismos existem, luta existe, mas a questão é a falta de vontade política.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo rural brasileiro tem passado por intensas transformações nos seus modelos de apropriação e produção do território, do meio ambiente e das relações de trabalho. Apesar da intensa diversificação das formas rurais de organização produtiva e social, ainda persiste no meio rural uma situação de pobreza, derivada dos sucessivos modelos de desenvolvimento que, de modo geral, têm se mostrado politicamente conservadores, socialmente excludentes e concentradores de terra e renda. Esse cenário de pobreza e desigualdades sociais no espaço rural dificulta a capacidade de reprodução social das famílias, além de incentivar o êxodo rural.

O reconhecimento desses problemas fez com que o governo repensasse sobre suas políticas de desenvolvimento rural como mecanismo de inclusão social, considerando que o desenvolvimento local deveria atuar em um espaço delimitado por um território. Na sua concepção, esse planejamento, com base no desenvolvimento territorial e em um contexto de gestão participativa, poderia ser mais efetivo ao considerar as necessidades dos diversos setores e atores sociais e ao valorizar seus conhecimentos e experiências, suas potencialidades e matriz cultural.

O Ministério de Desenvolvimento Agrário, por exemplo, é contundente nesse sentido, ao afirmar que, para a promoção do bem estar e da qualidade de vida da população, deve-se buscar a sinergia dos agentes

locais que estão relacionados à valorização dos recursos humanos e materiais do território.

Na perspectiva de uma maior proximidade entre o poder local e a sociedade, que pode permitir ao setor público conhecer melhor os problemas e as demandas da população e, assim, saber adequar o processo decisório à especificidade do território, foi proposta a abordagem territorial. Entretanto, questiona-se se na prática tem ocorrido um trabalho articulado de um conjunto de atores, setores e instituições, por meio das políticas/programas/projetos, que favoreça a ampliação da democracia e o exercício de práticas de governanças participativas, com espaço de convivência e solidariedade, que induzam a um desenvolvimento territorial sustentável.

Em função do exposto, as reflexões desenvolvidas neste estudo envolvem uma análise das políticas de desenvolvimento territorial do Alto Sertão, ao situar entre governança e sustentabilidade, por meio da integração de diferentes teorias e um conjunto de categorias analíticas de diversas áreas do conhecimento científico. O objetivo é examinar se as políticas públicas de desenvolvimento territorial são concebidas como sustentáveis.

Diversos estudos sobre a gestão social de territórios evidenciam que, devido à fragilidade institucional e à fragmentação das ações do poder político, com predomínio do individualismo em detrimento do coletivo e do bem comum, as práticas de governança ainda não conseguiram superar o setorialismo e nem os limites da dimensão local-municipal, não favorecendo a sustentabilidade do desenvolvimento.

Com respeito ao território do Alto Sertão, foco desse estudo, em função do estado de pobreza, vulnerabilidade social, precariedade das condições de trabalho e reduzido índice de desenvolvimento humano, surge um questionamento sobre a efetividade das políticas de desenvolvimento territorial.

Para examinar essa realidade, o aporte teórico-conceitual foi baseado na discussão sobre território, governança e sustentabilidade, o

que permitiu esclarecer que o processo de implementação de políticas públicas guarda sempre uma indissociável e importante relação com o contexto das representações sociais do público envolvido. Ele permitiu desvelar a forma como os atores sociais se desenvolvem em seu contexto relacional e na realidade cotidiana das políticas públicas.

Assim, para a discussão dessa temática, refletiu-se sobre o território visto como espaço relacional. Ele, como ressalta Haesbaert (2011), é relacional não apenas no sentido de incorporar um conjunto de relações sociais, mas também no sentido de envolver uma relação complexa entre processos sociais e espaço material. Para tanto, parte-se do entendimento de que o sentido relacional do território é a percepção de que ele não significa simplesmente um atributo natural ou um espaço físico, mas, sobretudo, uma rede de relações de natureza cultural, social, econômica, ecológica e política. Justamente por ser relacional, o território inclui movimento, fluidez e as conexões entre os indivíduos e os grupos, buscando-se a territorialização das políticas públicas e o alcance da sustentabilidade.

Nos documentos do MDA, os objetivos de desenvolvimento territorial propõem mudanças nos sistemas de planejamento do desenvolvimento territorial, ao influenciar na política territorial de cada estado. Contudo, deve-se considerar que muito mais discutível é o fato de que se deve produzir uma difusão ou uma mudança na sociedade que permita falar de uma nova cultura política e territorial. A cultura política está representada pelos valores, crenças, emoções e atitudes da sociedade com respeito aos sistemas e agentes políticos. Por outro lado, a cultura territorial se manifesta não somente através da emergência de uma nova cultura política territorial, estimulada “de cima” pelos tomadores de decisões e aceita “de baixo” pelos atores que as questionam e participam em sua definição. Mas também, por meio de uma sensibilização social, “de baixo”, a respeito de alguns temas e princípios, como, por exemplo, a sustentabilidade do desenvolvimento territorial (durável, respeitoso com o meio ambiente e coeso na perspectiva sociocultural, econômica e ambiental).

A cultura política e territorial influencia na política territorial, pois interfere nas relações entre os atores sociais, econômicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, sustentada por relações de poder, por motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas e culturais, emanadas do Estado, de grupos sociais, indivíduos ou instituições. Como apontou Dematteis (1985), não há território sem uma trama de relações sociais, expressas em formas de redes, por meio de articulações entre políticas e territórios.

É possível supor que as relações entre políticas de desenvolvimento e território se dão no âmbito do estabelecimento de relações de poder que, projetadas sobre o espaço, permitem esboçar as convergências e/ou divergências de interesses dos diversos atores que compõem o território. Não se trata apenas de uma oposição, dominação/sujeição, pois ambos os polos exercem poder e são ativos no processo de embate pela delimitação do espaço social, conforme seus interesses.

A pesquisa bibliográfica, conjugada com registro, censitário e documental, além de entrevistas semiestruturadas com 50 representantes da composição da plenária do colegiado territorial do Alto Sertão Sergipano, revelou que as políticas públicas locais, apesar de terem se modificado, de centralizadas para descentralizadas, possuem relações verticalizadas, pautadas em atributos culturais estabelecidos de “cima para baixo” e “de fora para dentro”, sem contribuir para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Por conta da herança cultural manifestada na centralização do processo decisório e das distorções sobre a visão territorial, o comportamento tecnoburocrático e monológico sobrepõe-se à gestão mais participativa e dialógica. Mesmo com alguns avanços em termos de mobilização e participação, a falta de sinergia entre o poder público e a sociedade civil nas práticas e no processo da governança tem gerado ações territoriais pontuais e imediatistas, sem integração com um plano de desenvolvimento.

As representações sociais dos conselheiros refletem esse contexto, quando associam o território a principalmente dois significados: como es-

paço geográfico, com objetivos comuns e sentimento de pertencimento; e como espaço de disputa, poder e jogo de interesses. Esse espaço de disputa limita o caráter mais horizontal de representação dos objetivos comuns e favorece propostas sem continuidade, não integradas e superpostas, que produzem um desenvolvimento não equilibrado e insustentável.

A representação da sustentabilidade apresenta-se como uma rede semântica de significados que remeteram especialmente à questão ambiental, ao pensar coletivo, por meio de parcerias e cooperação, além de políticas integradas e estruturais, que privilegiem o equilíbrio, igualdade e harmonia. Dá-se por meio da conscientização e da educação, do compromisso, da responsabilidade, do respeito, da participação e da solidariedade, para que se efetive a qualidade de vida.

Nesse fluxo de sentido, reconhece-se que faltam ou são limitadas as políticas públicas para o alcance da sustentabilidade, porque são materializadas por meio de ações dispersas, descontínuas e com divergências de objetivos, que não consideram o território como um todo.

Essa visão dos conselheiros é compartilhada pelas unidades familiares pesquisadas, residentes em sete comunidades do Território do Alto Sertão Sergipano, ao relatarem sobre suas histórias de vida e sobre a efetividade do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável. Na concepção das famílias, apesar de os Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS) terem propiciado mais espaço e conhecimentos, suas ações não postulam uma convivência com o semiárido. O habitat familiar pode ser caracterizado como de subsistência, uma vez que suas demandas por bens e serviços mais elementares não têm capacidade de autossustentação. A história de vida das famílias cruza com a questão da escassez de água, vista como algo essencial para o alcance da felicidade e, portanto, da qualidade de vida. Na visão das famílias, falta vontade política para que a sustentabilidade do PDTRS possa avançar, o que envolveria transformações na estrutura social, política e institucional, nos padrões de produção e consumo, com desenvolvimento de práticas identitárias que valorizem o sentimento de pertencimento e a convivência com o semiárido.

Nesse contexto, as políticas públicas para o desenvolvimento do Alto Sertão Sergipano são incipientes para promover a sustentabilidade, pelo fato de as suas práticas de governança serem pautadas em relações e decisões assimétricas, com proposições emergenciais e assistencialistas, e com uma visão fragmentada da realidade social, econômica, ambiental e territorial.

REFERÊNCIAS

- AB'SABER, A. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ABRAMOVAY, R. **Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Brasília: IPEA, 1998. 25 p. (Convênio FIPE/IPEA). Relatório final.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1., 2007. Florianópolis. Disponível em: <<http://www.cidts.ufs.br>>. Acesso em: 10 set. 2010.
- ABREU, J. C. de. **Capítulo da história colonial**. São Paulo: Companhia das Letras: Publifolha, 2000.
- ABRIC, J. C. A abordagem estrutural das representações sociais. In: MOREIRA, A. S. P.; OLIVEIRA, D. C. (Org.). **Estudos interdisciplinares de representação social**. 2. ed. Goiânia: AB Editora, 2000.p. 27-37.
- ACSERALD, H. **Sustentabilidade, tempo e espaço**. Disponível em: <www.pbsd.tits.org.br/cadernos>. Acesso em: 7 jul. 2012.
- ALBUQUERQUE JR., D. M. de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez, 1999.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia da pesquisa social**. Lavras, MG: DAE/UFLA, 1999.
- ALENCAR, C. M. M. de. Territórios de identidade: disputas e cooperações entre o rural e urbano. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8.,2010.Porto de Galinhas. **Anais...** Pernambuco: UFRPE, 2010.
- ALLEBRANDT, S. L.; SIEDENBERG, D. R. A experiência dos coredes no Rio Grande do Sul: uma análise à luz da gestão social e da cidadania deliberativa. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 254-287.
- ALMEIDA, M. G. de. **Projeto biotecnologias e a gestão participativa da biodiversidade na caatinga e no cerrado – Estudos de caso de instituições e de saberes locais na caatinga e no cerrado brasileiro**. Goiânia, GO: UFG/Instituto de Estudos Sócio-Ambientais e Institut de Recherche et Développement, 2008.

ALMEIDA, M. G. de. Fronteiras, territórios e territorialidades. **Revista da ANPEGE**, Curitiba, v. 1, n. 1, 2003, ano 2, n. 2, Fortaleza, CE, 2005a.

ALMEIDA, M. G. de. **Tantos cerrados**: múltiplas abordagens sobre a biogeodiversidade e singularidade cultural. Goiânia: Vieira, 2005b.

ALMEIDA, M. G. de. Em busca do poético do sertão: um estudo de representações. In: ALMEIDA, M. G. de; RATTS, A. J. P. (Org.). **Geografia**: leituras culturais. Goiânia: Alternativa, 2003, p.71-88.

ALTAFIN, I. G. **Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar: uma apreciação sobre a trajetória brasileira**. 2003. 225 f. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, UNB, 2003.

ALVES TEIXEIRA, T. R. Estado e poder: uma breve reflexão sobre a governança territorial. In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DINÂMICA AMBIENTAL– ISEURB, 1., Brasília, 2011.**Anais...** Brasília: UnB, 2011.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 10.reimpr., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.p. 9-23.

ANDRADE, M. C de. **A terra e o homem no Nordeste**. Contribuição ao Estudo da Questão Agrária no Nordeste. Recife: Universidade/UFPE, 1998.

ANDRADE, M. C de. **O processo de ocupação do espaço regional do Nordeste**. 2. ed., Recife, SUDENE, 1979.

ANDRADE, M. C de. **Geografia econômica do Nordeste**. São Paulo: Editora Atlas, 1970.

ANTAS, JR. R. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanistas, Fapesp, 2005.

ANTONIO, E. M. M. **A independência do solo que habitamos: poder, autonomia e cultura política na construção do Império brasileiro. Sergipe (1750-1831)**. 2011. 391 f.Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Junior”, Franca, 2011.

ANTONIL, A. J. **Cultura e opulência do Brasil**. 3 ed. Belo Horizonte: Itatiaia/Edusp, 1982.

ARAÚJO, G. C. C.; REIS JUNIOR. D. F. da C. As representações sociais no espaço geográfico. **GEOfinas**, Pau dos Ferros, RN, v. 2,n.1, p.87-98, jan./jun. 2012.

ARNS, P. A. **Governança democrática e desenvolvimento territorial**: avanços e limites das iniciativas brasileiras. Disponível em: <www.iadh.org.br/wp.content/uploads/2012>. Acesso em: abr. 2013.

ARRUDA, A. Teoria das representações sociais e teoria de gênero. **Caderno de Pesquisa**, n. 117, p. 127-149, 2002.

AROLA, R. **Casa não é lar**. O abrigo como contexto de desenvolvimento psicológico. São Paulo: Salesiana, 2000.

ASSIS, T. R. de P. **Sociedade civil, estado e políticas públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC) em Minas Gerais**. 2009. 298 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Associado, 2004.

AZEVEDO, T. **A luta pela democracia**: Pensamento político e atuação parlamentar. Aracaju: Gráfica e Editora J. Andrade, 2010.

BACHRAH, P.; BARATZ, M.S. **Decisiones and nondecisions**: An analytical framework. *American Political Science Review*, 57. 1963.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência da institucionalização das regiões no Brasil: os coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.p. 212-253.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011[1978].

BARBOSA, I. C. **Sertão, um lugar incomum**: O Sertão do Ceará na literatura do século XIX. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 2000 (Coleção Diálogo, 5).

BARQUETTE, S. Fatores de localização de incubadoras e empreendimentos de alta tecnologia. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.42, n.3, p.101-113, jul./set. 2002.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com contexto, imagem e som**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BECKER, B. K. Logística e ordenamento do território. Rio de Janeiro, 2006 (mimeo).

BECKER, B. K. A Amazônia pós Eco-92. In: BURSZTYN, M. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 128-143.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 50, 1988 (número especial).

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. B. (Org.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ/Deptº de Geociências, PPG, 1983. p. 1-21.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec-Annablume, 2002.

BOBBIO, L. Governance multilivello e democrazia. **Revista delle Politiche sociali**, Roma, n. 2, p. 51-62, 2005.

BOISER, S. E. **Sociedade civil, participacion, conocimiento y gestion territorial**. Santiago de Chiles: ILPES, 1997.

BOFF, L. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONNEMAISON, J.; CAMBRÉZY, L. **Le Lien territorial: entre frontières et identités**: géographier et cultures. Paris: L'Harmattan, 1996.

BONNENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia do desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007.p. 41-59.

BRAGA, O. R. Educação e convivência com o semi-árido: introdução aos fundamentos do trabalho político-educativo no semi-árido brasileiro. In: **Educação no contexto do semi-árido brasileiro**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

BRASIL. **Plano Brasil sem miséria**. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Programa Território da Cidadania**. Disponível em:<<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programa/territoriosrurais>>. Acesso em: 15 out. 2011.

BRASIL. **Projeto subsídios técnicos e documentos-base para a definição da política nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2006. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/9433.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010. Paralelo 15, NEAD, MDA, 2000.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2008.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Unicamp, 2007.

BRÜSEKE, F. J.O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento de desenvolvimento local e município sustentável**. Brasília: Instituto Intern. de Cooperação para Agricultura, 1999.

BURSZTYN, M. **A difícil sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CAMARGO, A.L de Brasil. **Desenvolvimento sustentável:** dimensões e desafios. 6. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. **Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro:** incorporando a noção de desenvolvimento local. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 1997.

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. **Eisforia**, v. 1, n. 1, jan./jun.2006, Florianópolis: PPGAGR, 2006.p. 23-47.

CARVALHO, P. **Ordenamento territorial e desenvolvimento.** Coimbra: Coimbra University Press, 2012. (Série Ensino).

CARVALHO, L. D. **A resignificação e a reapropriação social da natureza semiárida: as práticas e os programas contextualizados pela “convivência com o semiárido” no território de Juazeiro (Bahia).** 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

CARVALHO, I. M. M de. **O nordeste e o regime autoritário.** Discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: HUCITEC; SUDENE, 1987.

CASTRO, J de. **Geografia da fome:** O dilema brasileiro. 9. ed. São Paulo: Brasiliense. 1965.

CASTRO, I. E de. **Mito da necessidade:** discurso e prática do regionalismo Nordeste. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. Tradução de: Noêmia. In: PEREIRA, L. C. B.; WIHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs) **Sociedade e Estado em Transformação.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 147-171.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. (Org.). **Agricultura familiar:** multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Manual X, 2009.p. 47-69.

CLAVAL, P. A geografia cultural: o estado da arte. In: ROSENDAHL, Z.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Manifestações da cultura do espaço.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 1999.p. 59-97.

CLAVAL, P. El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. **Boletim de la A. G. E.**, n. 34, p. 21-39, 2002.

CHACON, S. S. **O sertanejo e o caminho das águas**: Políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 354p.

CHARTIER, R. **A história cultural**: entre práticas e representações. Rio de Janeiro: Difel/Bertrand Brasil, 1990.

CIRAD-SAR. **Sistèmes agro-alimentaires localisés**: organisations, innovations et développement local orientations et perspectives issus de la consultation du CIRAD. Strategies de recherche dans le la socio-économique de l'alimentation et des industries agroalimentaires. Montpellier, França, Cirad-SAR, 1996.

CODEVASF/SYTEC. **Reserva Legal – Projeto Jaíba (Etapa I)**: Plano de manejo. Cinelândia, RJ: SYTEC, 1999. 152p.

COSTA, W. M. da. **Geografia política e geopolítica**. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

COURLET, C. Os sistemas produtivos localizados: da definição ao modelo. In: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. **Eisforia**, v. 1, n. 1, jan./jun.2006, Florianópolis: PPGAGR, 2006.p. 49-79.

COUTO, E. P. Segurança alimentar e políticas públicas no capitalismo contemporâneo. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas-SP: Alínea, 2007.p. 207-229.

CUNHA, F. L. S. J. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade**. Disponível em:<<http://www.cori.rei.unicamp.br>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

DALLABRIDA, R. V. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, R. V. Gestão do desenvolvimento e multiescalaridade: revisão da literatura, uma análise exploratória de experiências brasileiras de descentralização político-administrativa e explicitação de questões para a Investigação. In: CONGRESSO NACIONAL SOBRE PROBLEMÁTICAS SOCIAIS CONTEMPORÂNEAS, 4., Santa Fé, 2008. **Anais...** (Ar): Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral, 22 y 24 de octubre de 2008. (conferência).

DEMATTEIS, G. De las regions-area a las regiones red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. In: SUBIRATS, J. (Org.). **Redes, territorios y gobierno, nuevas respuestas locales a los retos de la globalización**. Diputació de Barcelona. Colección territorio y gobierno: Visiones, 2002.p.163-175.

DELFIN NETO, A. Meio século de economia brasileira: Desenvolvimento e restrição Externa. In: GIAMBIAGI, F.; VILLE, LA, A.; CASTRO, L. D.de.; HERMANN, J.

(Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 5. reimpr., 2005. p. 225-257.

DENZIN, N. K. **The research act**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1989.

DIAS, Leile C. Os sentidos da rede: Notas para discussão. In: DIAS, Leila C.; SILVEIRA, Rogério Leandro L. (Org.) **Redes, sociedade e territórios**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005. p. 11-28.

DINIZ, P. C. O. **Ação e convivência com o semiárido** – articulação do semiárido. ASA/IRPAA, BA, Cáritas, PI, MEB, PI, Mutirão mulher e homem no Nordeste. Juazeiro, BA, 2002.

DOMINGOS, M. N.; BORGES, G. A. **Seca Seculorum, flagelo e mito na economia rural piauiense**. 2.ed. Teresina: Fundação Cepro, 1987.

DONATI, P. **Família XXI**: abordagem relacional. São Paulo: Paulinas, 2008.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Martins Fontes: 1995 [1912].

EASTON, D. **The political system**: an inquiry into the state of political science. Nova York: Alfred A. Knopf, 1953.

ENGBERG, L. E. **Family resource management issues from an ecological systems perspective**. Research issues. Ontário, 1992.

ESCOBAR, A. El desarrollo sostenible: diálogo de discursos. **Ecologia Política**, n. 9, p. 7-25, jun.1995.

ESCOBAR, A. **Antropologia y desarrollo**. 2005. Disponível in: <<http://www.unesco.org/issj/rics154/escobarspa.HTML>>. Acesso em: 10 mar. 2005.

FALCÓN, M. L. Apresentação. In: SEPLAN-SE – Secretaria de Estado do Planejamento de Sergipe. **Planejamento do desenvolvimento territorial participativo**. Aracaju, 2007.p. 2-3.

FARINÓS DASÍ, J. **Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional**. Universitat de València, Eria, n. 67, p. 219-235, 2005.

FARINÓS DASÍ, J. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. Universitat de València, **Boletín de la A.G.E.**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FARIA, D. S.; CARNEIRO, K. S. **Sustentabilidade ecológica no turismo**. Brasília, DF: UnB, 2001.

FARR, R. M. Representações sociais: a teoria e a sua história. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Texto em representações sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.p. 31-59.

FAVARETO, A. Prefácio à segunda edição. In: VEIGA, J. E da. (Org.) **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2007.p. 13-21.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.p. 58-59.

FERNANDES, M. E. História de vida: Dos desafios de sua utilização. **Revista Hospitalar**, São Paulo, v. 7, n.1, p.13-31, jan.-jun. 2010.

FERNANDES, B. M. **Entrando nos territórios do território**. In: PAULINO, E.; FABRINI, J. (Org.). **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão popular, 2008, p. 273-301.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FIORI, J. L. Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia. In: FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p.59.

FLORES, M. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento** – uma visão do estado da arte. A contribution paper for the project rural territorial development from services and products with identity –RIMISP. Paper apresentado no taller territórios con identidad internacional. Cusco, Peru. Abril 2006. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3736>>. Acesso em: ago. 2013.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 16. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2009 [1979].

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 18. ed. São Paulo: Editora: Nacional, 1982.

FRANÇA, V. L. A; CRUZ, M. T. (Org.) **Atlas escolar de Sergipe**: Espaço geo-histórico e cultural. João Pessoa: Editora: Grafset, 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

FREIRE, F. **História de Sergipe**. Petrópolis: Vozes e Governo do Estado de Sergipe, 1977.

FREITAS, J. **Sustentabilidade**–Direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRIEDRICH, C. J. **Man and his government**. NovaYork: McGraw-Hill, 1963.

FRIEDMANN, J. **Introdução ao planejamento democrático**. Tradução Armando Mendes; Marina Brandão Machado. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo Federal**: o PPA 2002-2003. Brasília: IPEA, maio 2000.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 64-89.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. D de.; HERMANN, J. (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 5. reimpr, 2005.p. 225-257.

GILPIN, R. A realist perspective on international governance. In: HELD, D.; MCGREW, A (Org.). **Governing globalization**. Cambridge: Polity Press, 2002. p. 237-248.

GIRARD, E. P. **Espaço geográfico e território: conceito-chave para a Geografia**. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/espaco_territorio.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

GIROD-SÉVILLE, M.; PERRET, V. Fondements epistemologiques de la recherche. In: THIETART, R.A. **Méthodes de recherche en management**. Paris: Dunod, 1999. p. 13-33.

GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. Conclusions. In: GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. (Coord.). **Govern i polítiques publiques a Catalunya: algunes reflexions finals**. Barcelon: Universitat de Barcelona, 2001, p.349-359.

GOMÁ, R., SUBIRATS, I. Governar la complexitat: xarxes d'actors i polítiques multinivell. Em: GOMÁ R.; SUBIRATS, J. (Coord.) **Govern i polítiques publiques a catalunya (1980-2000)**. Barcelona, Universitat de Barcelona, 2001, p.19-13.

GOMES, R. A.; MENESES, V. F. As políticas públicas de incentivo à (re)pecuarização no semiárido nordestino: desenvolvimento, modernização e recomposição especial. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., Porto de Galinhas, PE. **Anais...** Porto de Galinhas, PE, 2010.

GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. **Desenvolvimento territorial e controle social**. Seminário sobre Desenvolvimento Regional, Santiago, Chile, 2004.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S de; JÚNIOR, R. T. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUARESCHI, P. Representações sociais: alguns comentários oportunos. In: NASCIMENTO-SCHULZE, C. M. (Org.). **Novas contribuições para a teorização e pesquisa em representação social**. Florianópolis: Imprensa Universitária/UFSC, 1996. p. 9-35.

GUERRA, G. A. D. **Participação e ação coletiva: Interesses, conflitos e consensos**. 1. ed. Portugal: Princípia, 2006.

GUERRA, G. A. D. A articulação das dimensões da sustentabilidade. **Raízes**, Campina Grande, v.28, n. 1-2, v.29, n. 1, jan. 2009 a jun. 2010, p. 27-33.

GUIDIS, A. O. **Análise da participação do segmento infanto-juvenil no trabalho doméstico não-remunerado**. Viçosa, MG. 2006. 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. *et al.* (Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed. 1.reimpr., Coleção, espaço, território e paisagem. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.p.43-71.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. GEOgraphya – Revista de Pós-Graduação da UFF. Niterói/RJ: UFF/EGG, v. 9, n. 17, 2007, p. 19-46.

HAESBAERT, R. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUE, M. A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005. p. 87-120.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à múltipla territorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, n. 29, v. 1, AGB, Seção Porto Alegre, 2003.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. GeoUERJ, n. 7, Rio de Janeiro, UERJ, 1999.

HAESBAERT, R. **Des-territorialização e identidade**. Niterói: EdUFF, 1997.

HALL, S. Quem precisa de identidade? In: SILVA, T. T. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004

HAM, C.; HILL, M. **The policy process in the modern capitalist state, harvest-er wheatsheaf**. 2. ed. Londres, 1993.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: UnB, 2010.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UnB, 2. ed. 2010, p. 23-40.

HESPAHOL, A. N. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA: TERRITÓRIO EM DISPUTA: OS DESAFIOS DA GEOGRAFIA AGRÁRIA NAS CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 20., Uberlândia, MG. **Resumos...**Uberlândia, MG: UFU, 2012.

HISSA, C. E. V. **A mobilidade das fronteiras:** inserções da geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HOSBSBAWN, E. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Base territorial Brasil e regiões.** Disponível em:<ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/semi_arido/lista_municipios_semi_arido.xls>;ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2007/escala_2500mil/proj_geografica_sirgas2000/brasil/55mu2500gsr.zip. Acesso em: 17 de jul.2013.

IBGE. **Censo2010.** Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/popul>. Acesso em: 3 nov. 2011.

IBGE, **Censo Agropecuário**, 2000, 2006.

IBGE, **Pesquisa Agrícola Municipal**, 2008.

IBGE: **Pesquisa Pecuária Municipal**, 2008.

IBGE: **Censo Demográfico**, 2010.

JARA, C. J. **Sustentabilidade do desenvolvimento local:** Desafios de um processo em construção. Disponível em:<http://www.iica.org.br>. Acesso em:10 ago. 2012.

JODELET, D. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (Org.). **As representações sociais.** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002.

JONES, C. O. **An introduction to the study of public policy** .Boston: Duxbury, 1977.

JUNQUEIRA, M de F. R. **Representação social da violência doméstica contra crianças e adolescentes.** 2003. 106 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2003.

KOGA, D. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOSEL, S. As representações no geográfico. In: MENDONÇA, F.; KOSEL, S. (Org.) **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea.** Curitiba: UFPR, 2002, p.215-232.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos locais.** Rio de Janeiro: REDESIST – Rede de Pesquisa em Sistema Produtivos e Inovativos Locais, 2005.

LASSWELL, H. D. **The decision process:** seven categories of functional analysis. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LASSWELL, H. D.; KAPLAN, A. **Power and society**. New Haven: Yale, University Press, 1970.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental** – A reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITÃO, A. L. E. **Política pública para agricultura familiar: o programa nacional de desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais (PROINF) no Território Caparaó/ES**. 2009. 172 f. Mestrado (Mestre em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

LEITE, S. P.; JUNIOR, V. J. W. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 50, n. 4. Brasília, 2012.

LEITE, S. P. Governança das políticas públicas para o desenvolvimento territorial Rural no Brasil. In: MOREIRA, R. J.; BRUNO R. (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Edur/UFRRJ, 2010. p. 105-136.

LEITE, S.; DELGADO, N.; BONNAL, P.; KATO, K. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Org.) **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008.

LÉONARD, E.; BONNAL, F.; FOYER, J.; LEITE, S. P. A construção normativa do desenvolvimento sustentável nos contextos de sua “tradução em políticas”: Uma análise pelas dependências de trajetória no Brasil e no México. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, n.1-2, v. 29, n. 1. p. 63-74, jan. 2009 a jun. 2010.

LIMA, S. L. da S. **Transformações sócio-territoriais e o espaço rural do Alto Sertão Sergipano**. 2007. 184f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2007.

LIMA, R. M. C de. Território, territorialidade, novas territorialidades: faces e contrafaces. In: GEHLEN. V. R. F.; LAINÉ, P. C. V. (Org.). **Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural**. Recife: Ed. Universidade da UFPE, 2012.

LOPES, E. S. de A.; COSTA, J. E. da. Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do Alto Sertão sergipano e agreste de Alagoas. In: LOPES, E. S. de A.; COSTA, J. E (Orgs.). **Territórios rurais e agricultura familiar no Nordeste**. São Cristóvão/SE: Editora UFS, 2009. p. 11-44.

LORETO, M das D. S de; SANTOS, C. L.; GOMES, A. L. A formação e gestão do território rural da Serra do Brigadeiro MG: a percepção dos conselheiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 21., 2012. Uberlândia. **Anais...** Uberlândia, MG: Universidade Federal de Uberlândia, 2012. v.1.

LORETO, M. das D. S de. **Família e unidade doméstica: conceitos, características e funções**. Viçosa, MG: UFV, 2012 (Texto mimeografado).

LORETO, M. das D. S de. Família na contemporaneidade: Estudos e intervenção social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA DOMÉSTICA, 20., ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA DOMÉSTICA, 8., ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA DOMÉSTICA, 1., Fortaleza, CE: UFC, 2009.

LUKES, S. **Power: a radical view**. London: Macmillan, 1974.

MACHADO, L. B.; CARVALHO, M. R. F. **Construtivismo entre alfabetizadores**: Algumas reflexões sobre o campo semântico de suas representações. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/25/posteres/laedamachadop10.rtf>>. Acesso em: 7 jul. 2012.

MARCONDES, Dal. **O futuro que queremos?** Disponível em: <<http://www.ad-vivo.com.br/blog/luisnassif/as-criticas-ao-documento-final-da-rio-20>>. Acesso em: 19 out. 2012.

MARCONDES, S. **Brasil, amor à primeira vista!** Viagem ambiental no Brasil XVI ao XXI. São Paulo: Petrópolis, 2005.

MARTINS, H. E. P. Redes produtivas territorializadas em municípios do triângulo mineiro e do sul de minas. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Alínea, 2007.p. 95-116.

MATOS, A. G. **Desenvolvimento humano, pobreza rural e inclusão social**. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

MAXWEL, J. A. **Quatitative research design: An interactive approach**. 2. ed., 2005[1941].

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Composição dos territórios da cidadania**, 2013.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Instituições componentes do colegiado territorial do Alto Sertão Sergipano**. 2010.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa territórios rurais**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programa/territoriosrurais>>. Acesso em: 15 out. 2011.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Documento Institucional 02. Brasília 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 6 maio 2010.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Documento de apoio 02. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 6 maio 2010.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a gestão social dos territórios rurais**. Documento institucional 03. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 6 maio 2010.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referência para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Documento 01. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 9 maio 2010.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da cidadania**: Proposta do MDA para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 9 maio 2010.

MEDRADAS, B. Das representações aos repertórios: uma abordagem construcionista. **Psicologia e Sociedade**, v. 10, n. 1, p. 86-103, jan./jun. 1998.

MELLO, Frederico Pernambuco de. **Guerreiros do Sol**: O banditismo no Nordeste do Brasil. Recife: Editora Massangana, 1985.

MELO, R. O. L de. **Economia sergipana contemporânea (1970-2010)**. São Cristóvão: Editora UFS, Aracaju: Editora: Diário Oficial. 2012.

MELUCCI, A. **A invenção do Presidente**: Movimentos sociais nas sociedades complexas. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MENDES, G. F. **Sertão se traz na alma? Território/lugar sertão nas filigranas da memória e das representações sociais**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe. Núcleo de Pós-Graduação em Geografia/NPGeo. São Cristóvão, Sergipe.

MENEZES, S. de S. M. **A força dos laços de proximidade na tradição e inovação no/do território sergipano das fabriquetas de queijo**. 2009.359 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2009.

MENEZES, S. de S. M.; ALMEIDA, M. G. A pega do boi na caatinga resiste no Sertão Sergipano. **Revista Vivência**, n. 24, p.195-209, 2008.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.

MILANI, C.; SOLÍNIS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro: In: MILANI, C. ARTURI, C.; SOLINIS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial** – que regulações para o século XXI. Porto Alegre: Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.p.266-291.

MIOTO, R. C. T. Família e saúde mental: contribuições para reflexão sobre processos familiares. **Revista Katálisis**, Florianópolis, n.2, p.20-26, maio 1998.

MIOTO, R. C. T. Família e serviço social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n.55, p.114-130, 1997.

MORAES, A. C. R. **Geografia**: pequena histórica crítica. 12. ed. São Saulo: Hucitec, 1993.

MORAES, A. C. R. **Bases de formação territorial do Brasil**. O território colonial brasileiro no longo século XVI. São Paulo: HUCITEC. 2000.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

MOSCOVICI, S. Das representações coletivas às representações sociais. In: JODELET, D. (Org.) **Representações sociais**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001, p.45-66.

MONTENEGRO GOMÉZ, J. R. M. **Desenvolvimento em (Dês) Construção Narrativas Escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 440 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MOURA, N. **Exposição raízes**. Aracaju, SE, 2011.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n.43, dez. 2001.

NEVES, Erivaldo Fagundes. **Uma comunidade sertaneja**: Da sesmaria ao minifúndio (Um estudo de história regional e local). Salvador/Feira de Santana: EDUFBA/UEFS, 1998.

NOBRE, G. F. **Dilemas do movimento dos trabalhadores rurais sem terra na relação com o estado e a sociedade: entre a autonomia e a institucionalização – O caso de Sergipe**. 2008. 252f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

NOBRE, G. F. Potencial e limites da ação territorial: o caso do território do Alto Sertão Sergipano. In: SIMPÓSIO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL. In: **Desafios dos territórios da cidadania e da pluriatividade**. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe-UFS/NPGeo, 2010. p.1-14.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993[1977].

OLIVEIRA, H. Apresentação. In: OLIVEIRA, H. (Org.). **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005. (Série Documentos Institucionais, 2).

OLIVEIRA, J. R. de; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, F. G. A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco, RS. **APGS**, Viçosa, v.3, n.1, p. 43-65, jan./mar. 2011.

OLIVEIRA, J. R. de; ALLEBRANDT, S. L.; SAUSEN, J. O.; TENÓRIO, F. G. A gestão social no contexto do programa territórios da cidadania: os casos dos municípios de Braga, Campo Novo e Coronel Bicaco, RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 5. Florianópolis, 2011. **Resumos...** Florianópolis, 26 a 28 de maio de 2011.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Alínea, Uberlândia: Edufu, 2008.

ORTEGA, A. C.; SOBEL, T. F. Desenvolvimento territorial: Uma avaliação das políticas governamentais no submédio do Vale do São Francisco. In: ORTEGA, A. C. (Org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas: Alínea, 2007. p. 64-93.

OZBEKHAN, H. Planning and action. In: WEISS, P. A. (Org.). **Hierarchically organized systems in theory and practice**. New York: Hafner, 1971. p. 123-230.

PARAFLÁN, M. E, V. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, 2007.

PECQUEUR, B. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud**. Grenoble: Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier. Grenoble, 2004.

PECQUEUR, B. Qualite et développement – L'hypothese du panier de biens. In: SYMPOSIUM SUR LE DÉVELOPPEMENT REGIONAL. INRA-DADP, Montpellier, 2000.

PEREIRA, V. G. **Representações sociais sobre meio ambiente entre os jovens do município de Formiga, MG**. Viçosa: UFV, 2002. 125 p.

PERICO, R. **Articulacion de políticas y participación social**. San José: IICA, 2007.

PETRINI, J. C.; MOREIRA, L. V. D.; ALCÂNTARA, M. A. R. Desafios al estudio de la familia contemporánea. **Revista Krinein**, v.5, p. 161-180, 2008.

PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G. de; TONNEAU, J. P. Os mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. O caso do território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco. **Raízes**, v. 28, n. 1-2, v. 29, n.1, jan. 2009 a jun. 2010.p.97-108.

PINTO, J. E. S. de S. **Os reflexos da seca no Estado de Sergipe**. São Cristóvão: NPGeo/UFS, 1999.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. 22. ed., São Paulo: Brasiliense, 1992.

QUEIROZ, M. I. P. Do indivisível ao divisível. In: VON SIMSON, O. M. **Experimentos com histórias de vida**. Revista de Relatos Orais, São Paulo: Vértice, 1988.p.14-43.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, C. **Paysages construits et territorialités**. DIPRA: Politecnico di Torino, 1999.

RAFFESTIN, C. **Dalla nostalgia del território al desiderio di paesaggio**. Elementi per uma teoria del paesaggio. Firenze: Alinea, 2005.

RAMBO, A. G.; COSTA, G. C.; FILIPPI, E. E. **Estruturas sociais e condições institucionais em estratégias de inserção dos agricultores familiares no mercado de biocombustíveis**: um olhar sobre experiências do Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte. Brasil, 2010.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1958.

RAMOS, A. G. Modernization: toward a possibility model. In: BELING, W.A.; TOTTEN, G. O. (Ed.) **Developing nation**: quest for a model. Princeton, New Jersey: D. von Nostrand, 1970. p. 21-59.

REDCLIFT, M. **Sustainable development** – Exploring the contradictions. London: Richard Clay, 1992.

RIBASKI, J.; RODOMSKI, M. I. **Sistemas silvipastoris**: Aspectos da pesquisa com eucalipto e grevilea nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. Colombo: Embrapa Florestas, 2009.

RIBEIRO, M. A. **Ecologizar** - Pensando o ambiente humano. 2.ed. Belo horizonte: Rona, 2000. 398 p.

RIBEIRO, A. S. M. Alceste: **Análise quantitativa de dados textuais**. Universidade de Brasília, UNB, 2000. (Apostila).

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: Métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1989.

RICE, A. S.; TUCKER, S. M. **Family management**. 6. ed. New York: MacMillan Publishing. 1969.

ROCHA, J. D.; BURSTYN, M. Políticas públicas territoriais e sustentabilidade no semiárido brasileiro: a busca do desenvolvimento via arranjos produtivos locais. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7., Fortaleza, CE. **Resumos...**Fortaleza, CE, 2007.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. El enfoque de la capacidades para la gobernabilidad del território. **CeCodet**, Universidad de Oviedo, Eria, n. 63, p. 107-115, 2004.

ROGER, O. J. **Redes de poder e governança local: Análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil**. 2007. 251 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ROMERO GONZÁLES, J. El gobierno del território em España. Balance de iniciativas de coordinación e cooperación territorial. **Boletín de la A.G.B.**, n. 39, p. 60-82, 2005.

ROMERO GONZÁLES, J.; FARINÓS DASÍ, J. **El Gobierno del território em España: iniciativas de coordinación e cooperación territorial**. Universitat de València, Boletín de la A.G.E. n. 39, 2005, p. 5-8.

RUCKERT, A. A. **Políticas territoriais**. Ciência & tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O pólo de modernização tecnológica da Serra – Rio Grande do Sul – Brasil, Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n.11, jan./jun. 2004.p. 148-183.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTANA, N. **A inserção do Estado de Sergipe na política de incentivos fiscais do Nordeste: 1963-1988**. 1991. 93 f Monografia (Especialização em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1991.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SANTOS, B. de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO, Brasília, DF, 1998.

SANTOS, M. **A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção**. 4.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, G. J dos. **Agricultura irrigada, meio ambiente e intervenções públicas no território do Alto Sertão Sergipano**. 2011. 270 f. Tese (Doutorado em Geografia) – NPGeo/Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2011.

SANTOS, C. L.; LORETO, M. das D. S. Território e sustentabilidade: Uma questão de responsabilidade? **Brazilian Journal of Sustainable Agriculture**, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 157-169, dez. 2012.

SANTOS. C. L. **Qualidade de vida das famílias de mulheres beneficiárias do programa de microcrédito para atividades não-agrícolas do projeto Pró-Sertão-Sergipe**. 1999. 151 f Dissertação (Mestrado em Economia Familiar) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 1999.

SANTOS, D. M. dos. **A poeira, as pedras e a água: o Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias Barreto**, SE. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2005.

SANTOS. M. J. **Programa um milhão de cisternas rurais – proposição de um sistema de indicadores de avaliação de sustentabilidade SIAVS-PIMC**. 2010. 242 f. Tese. (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2010.

SANTOS, G. J dos. **Agricultura irrigada, meio ambiente e intervenções públi-**

cas no território do Alto Sertão Sergipano. 2011. 270 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2011.

SANTOS, A dos; GOIS, M. N de. O território do Alto Sertão sergipano: reflexões sobre seu protagonismo. In: SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 19., El trabajo social em la coyuntura latinoamericana: desafios para su formación, articulación y acción profesional. Guayaquil, Equador: Universidad Católica Santiago de Guayaquil, 2009. p. 1-11.

SAQUET, M. 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, 2011.

SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos rurais. **Revista de Ciências Sociais**, Campina Grande, n. 1-2, jan./dez. 2004.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p.88-125, jan./jun. 2004.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural.** Remisp, Santiago/Chile, fev, 2003. p. 54. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise. **Educação e Realidade**, v.20, n.2, jul./dez. 1995.

SDT/MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Vol. 2, 2005. 28p. (Série Documentos Institucionais).

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análises, casos práticos. São Paulo: Congage Learning, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DO GOVERNO DE SERGIPE (SEPLAN-SE). **Planejamento do desenvolvimento territorial participativo.** Aracaju, outubro de 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL (SAGRI). **Relatório de atividades 2011** (Ações acumulativas do período 2007-2011).

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

SEPLAG-SE – Secretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão. **Arquivo gráfico municipal**, 2013.

SEPLAG-SE – Secretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão. Geodatabase Sergipe V.1.0, 2011. Disponível em: <www.observatorio.se.gov.br>. Acesso em: 22 de jul.2013.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHEREN-WARREN, I. Ações coletivas na sociedade contemporânea e o paradigma das redes. **Sociedade e Estado**, v. 13, n.1, p. 55-70, 1998.

SILVA, J. A.; SALES, L. C. Representações sociais de meio ambiente construídas por alunos de 8ª série do ensino fundamental. **Linguagens, Educação e Sociedade**, v.5, n.5, p.11-23, 2000.

SIEDENBERG, D. R.; BÜTTRNBENDER, P. L.; ALLEBRANDT, S. L. A trajetória do Planejamento Governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos coredes. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.p.191-211.

SILVEIRA, M. A. T. Turismo y sustentabilidad – entre el discurso y la acción. **Estudios y Perspectivas em Turismo**, v. 14, n, 3, p.222-242, jul. 2005.

SILVA, R. M. A da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, F. C. T da. Pecuária, agricultura de alimentos e recursos naturais do Brasil –colônia. In: SZMRECSÁNYI, T.; LAPA, J. R. do A. (Org.). **História econômica do período Colonial**. São Paulo: Editora Hucitec/FAPESP, 1996. p. 129.

SILVA, F. C. T da. **Da pecuária e formação do mercado interno no Brasil colônia**. Estudos sociedade e agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, n.8, abril 1997.p.119-156.

SIMONSEN, R. C. **História econômica do Brasil (1500-1820)**. 7. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: INF, 1977.

SOUZA, R. M. e; GIUDICE, D. S. Território e sustentabilidade e ideias em debate. In: SOUZA, R. M e. (Org.). **Território, planejamento e sustentabilidade: conceitos e práticas**. São Cristóvão: Editora UFS, 2009. p.23-35.

SOUZA L.; HESPANHA, P.; RODRIGUES, S.; GRILO, P. **Famílias pobres: desafios à intervenção**. Lisboa, Climepsi Editores, 2007.

SOUZA, I. P. F. de. **A gestão do currículo escolar para o desenvolvimento humano sustentável do semi-árido brasileiro**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SPINK, M. J. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais. In: **Textos em representações sociais**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 117-145.

STIGLIT, J. Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm. **Review of Development Economics**, v. 6, n. 2, p.163-182, 2002.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VERONNE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SZMRECSNYI, T. **Pequena história da agricultura no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEDESCO, J. C. **Terra, trabalho e família: racionalidade produtiva e ethos camponês**. Passo Fundo: UPF: Editora, 1999.

TEIXEIRA, O. A.; MELO, R. L. de; FRANÇA, V. L. A. Construindo um novo planejamento regional sergipano: os territórios de identidade. In: HANSEN, D. L *et al.* (Orgs.). **Questão ambiental e desenvolvimento econômico**. São Cristóvão: UFS, 2010. p. 63-78.

TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 73-93.

THEIS, I. M. Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina. In: DALLABRIDA, V. R *et al.* (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.177-190.

THUDEROZ, C; GIRAUD-HÉRAUD, A. **La negotiation sociale**. Paris: CNRS Éditions, 2000.

TIZON, P. Lê territoire au quotidien. In: DI MEO, G. (Org.). **Les territoires du quotidien**. Paris, França: L'Harmattan, 1995. p.17-34.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1995. 175p.

TOLEDO, C. N. de. **Iseb: fábrica de ideologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.

VAINER, C. B. As escalas de poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 15, n.2, ago./dez. 2001, v. 16, n. 1, jan./jun., 2002.

VARGAS, M. A. M. **Desenvolvimento regional em questão: O baixo São Francisco revisitado**. 1999. 258f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1999.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao Z. E.** E Texto apresentado ao Congresso da ANPEC, 2001. (Mimeo).

VEIGA, J. E da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: CNDS, MDA, NEAD, n. 1, 2001 (Texto para discussão, 2001).

VILAR, J. W. C. **O papel da pecuarização no processo de produção do espaço agrário sergipano.** 1991. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe – UFS/NPGeo, São Cristóvão, 1991.

VILLA, M. A. **Vida e morte no Sertão: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX.** São Paulo: Ática, 2000.

ZANI, F. B. **Gestão social do desenvolvimento: a inclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte – RJ.** Rio de Janeiro, 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2010.

ZHOURY, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental – desenvolvimento e conflitos socioambientais.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

ZOIDO NARANJO, F.; CARAVACA, I. El desarrollo territorial de Andalucía. **Cuadernos Geográficos**, Universidad de Sevilla, v. 38, n.1, p. 219-230, 2006.

ANEXO

COLEGIADO TERRITORIAL

DENOMINAÇÃO

Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Alto Sertão Sergipano

COMPOSIÇÃO DA PLENÁRIA DO CODETER

Número total de representantes: 50

Representantes do Poder Público: 24

Representantes da Sociedade civil: 26

RELAÇÃO DAS ENTIDADES	
Poder Público	Sociedade Civil
1 – Banco do Brasil	1 – Associação Fortaleza (Nossa Senhora da Glória)
2 – Banco do Nordeste do Brasil	2 – Centro de Capacitação Canudos
3 – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	3 – Comunidade Indígena Xocós de Porto da Folha
4 – Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe – EMDAGRO	4 – Comunidade Quilombola de Mocambo em Porto da Folha
5 – Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe – PRONESE	5 – Comunidade Quilombola de Serra da Guia
6 – Instituto Federal de Sergipe – IFS	6 – Conselho Municipal de Gararu
7 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	7 – Conselho Municipal de Nossa Senhora da Glória
8 – Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	8 – Conselho Municipal de Monte Alegre
9 – Prefeitura Municipal de Canindé do São Francisco	9 – Conselho Municipal de Poço Redondo
10 – Prefeitura Municipal de Gararu	10 – Conselho Municipal de Porto da Folha
11 – Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória	11 – Cooperativa de Nossa Senhora da Glória
12 – Prefeitura Municipal de Monte Alegre	12 – Cooperativa dos Assentados da Reforma Agrária
13 – Prefeitura Municipal de Nossa Senhora de Lourdes	13 – Cáritas Diocesana
14 – Prefeitura Municipal de Poço Redondo	14 – Federação das Associações de Porto da Folha
15 – Prefeitura Municipal de Porto da Folha	15 – Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Sergipe – FETASE

16 – Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Sergipe – PROEX	16 – Laticínio União de Barra da Onça
17 – Secretaria de Educação de Sergipe	17 – Movimento dos Pequenos Agricultores
18 – Secretaria Estadual do PRONAF	18 – Movimento dos Sem Terra
19 – Secretaria de Infraestrutura	19 – Rede Unitrabalho
20 – Secretaria de Saúde	20 – Sindicato dos Trabalhadores de Poço Redondo
21 – Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	21 – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canindé do São Francisco
22 – Secretaria de Inclusão Social	22 – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Gararu
23 – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT	23 – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Glória
24 – Projeto Dom Hélder	24 – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monte Alegre
	25 – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porto da Folha
	26 – Sindicato Rural de Nossa Senhora da Glória

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobretudo e sobre todos, cuja presença constante em minha vida sustenta-me e eleva-me cada vez mais com a sua palavra.

Sei que esta página tem um caráter formal, mas este é o momento de reconhecer os esforços não só da autora, mas também de muitas pessoas que contribuíram em etapas distintas, direta e indiretamente, para que esse estudo evoluísse do ideal à realidade concreta. Isso porque as pessoas que nela se envolveram contribuíram para fases diferentes de minha vida profissional e pessoal, pois do lado da família, dos(as) professores(as), dos(as) colegas, amigos(as), conselheiros(as), agricultores(as), ora entendendo, ora torcendo para que eu retomasse o hábito de muitas leituras, desenvolver-se o estilo de argumentar e articular ideias, além de enfrentar com humildade a sala de aula e passar por um sentimento de que não iria dar conta de terminar. Sintam-se contemplados todos os demais que, por esquecimento advindo do cansaço, são partícipes deste estudo.

Os apoios vieram das primeiras ideias para construção deste estudo, que foram escritas durante o horário do almoço na antiga Escola Agrotécnica Federal de São Cristóvão, hoje Instituto Federal de Sergipe. Em 2007, pedi ao meu colega e amigo, dedicado às Ciências Sociais, o Professor José Gomes dos Santos Filho (*in memorian*), para ler meus manuscritos e fazer os comentários. A partir dessas contribuições, elaborei o projeto da tese para o processo de seleção no Núcleo de Pós-Graduação em Geografia – NPGE, da Universidade Federal de Sergipe. Posteriormente, em 2008, o projeto teve que ser modificado para um novo processo de seleção no NPGE. Novamente, os colegas, amigos, professores, José Gomes dos Santos Filho (*in memorian*), Herivelto José Coelho e Edmilson da Silva Oliveira

fizeram uma leitura crítica e apresentaram várias sugestões que foram importantes para a aprovação no processo de seleção do NPGeo. A eles, meus agradecimentos.

Também agradeço:

Às instituições que viabilizaram a realização do doutorado. Ao Instituto de Educação Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFS) e todas as pessoas que fazem parte dessa instituição, especialmente à família do Campus São Cristóvão, que faz parte da minha trajetória profissional, onde aprendi e aprimorei sobre o ofício da docência e também da pesquisa com o PBICJ em parceria com a FAPITEC.

À Universidade Federal de Sergipe, especialmente a todos integrantes da família do Núcleo de Pós-Graduação em Geografia - NPGeo pela agradável acolhida e ensinamentos científico, físico e humano da Geografia, ao longo de quatro anos em que fui aluna.

À Professora Dra. Maria Geralda de Almeida (*in memoriam*), que durante quase três anos me orientou com muita sabedoria na minha qualificação e os desafios propostos pela tese, sempre me incentivando na publicação de artigos em Congressos e Revistas Científicas.

Aos Professores Dr. José Eloízio da Costa e Dr. Ricardo Oliveira de Melo Lacerda, membros da banca do exame de qualificação, que me brindaram com sugestões decisivas para o seguimento da pesquisa.

Ao Professor Dr. José Wellington Carvalho Vilar, pelo difícil papel assumido como novo orientador, pelas criteriosas contribuições que resultaram no aperfeiçoamento da proposta de estudo com valiosas sugestões, lendo com muito cuidado esta tese.

Aos professores doutores Lício Valério Lima Vieira, Genésio José dos Santos, Hélio Mário de Araújo, e às professoras doutoras Vera Lúcia Alves França, Maria Augusta Mundim Vargas, Alexandrina Luz Conceição, Josefa de Lisboa Santos, Rosemari Melo e Souza e Josefa Eliane Santana de Sequeira Pinto.

Aos colegas doutorandos da turma de 2009, com quem compartilhei muitas dúvidas, conhecimentos e momentos de confraternização, que me

proporcionaram o contato com a geografia, bem como os mestrandos da turma de 2009, especialmente Boni Guimarães Costa que se tornou um grande amigo.

A Everton, secretário do NPGeo, pelo profissionalismo e presteza em todos os momentos. Como também à Professora Maria José Santos pelo carinho com que me acolheu, pela valiosa revisão da linguagem em várias fases desse processo de construção de um trabalho científico.

À Professora Dra. Maria das Dores Saraiva de Loreto, que já havia sido minha orientadora no mestrado, concluído em 1999 na Universidade Federal de Viçosa (UFV-MG), e me (co) orientou com muita dedicação e sabedoria. Nossas trocas, ao longo desse processo, foram desde as ideias iniciais que vieram a desenvolver a proposta dessa pesquisa até o fim do percurso. Assim, pude contar com sua acolhida e desfrutar de um verdadeiro aprendizado. Sou-lhe extremamente grata.

A todos os colegas, professores e professoras, colaboradores e amigos das várias instituições que fizeram parte desse trabalho, meus sinceros agradecimentos.

À prima Silvana Carvalho de Freitas e José Cleuso Freitas, pela acolhida em sua casa de Monte Alegre de Sergipe. Esse abrigo carinhoso que fez com que eu me deslocasse para as comunidades. Também sou grata à família de Haroldo José da Silva que me acompanhou no trabalho de campo em todas as comunidades desta pesquisa.

Aos entrevistados que muito colaboraram, gentilmente disponibilizaram seu tempo, expondo parte de suas vidas, experiências e conhecimentos, suas aspirações de forma extremamente espontânea e paciente.

Agradeço a minha família, meus pais Orlando Santos e Maria Neildes Dantas Santos (*in memorian*), diante da presença constante, exemplo de vida, caráter, luta, apoio e carinho, que sempre me conforta e incentiva. Aos meus irmãos Carlos Johan, Claudio Sérgio, Carla Rejane, Jehan Péricles, Josan Cleber e José Orlando, que acompanharam desde o início das reuniões do colegiado territorial do Alto Sertão à construção deste trabalho. Enfim, a todos integrantes da minha família, especialmente, Dr. José

Medeiros (*in memorian*) e Maria da Conceição Rollemberg de Medeiros (*in memorian*), que me acolheram como filha e sempre torceram para que meus objetivos profissionais fossem alcançados. Vocês me ensinaram a lutar por meus sonhos.

A autora.

De que forma pessoas que vivem no espaço rural brasileiro, boa parte em situação de pobreza e vulnerabilidade social, podem conquistar desenvolvimento, sobretudo mediante intervenções governamentais, sem necessitar deslocarem-se para outras regiões, caracterizando o êxodo rural?

Ao tratar de modo específico o Território do Alto Sertão Sergipano, tendo em vista o papel de governos relacionado ao aspecto territorial, visto como um mecanismo de inclusão social, surgem questões a respeito da efetividade das políticas públicas territoriais nesse espaço.

A permanência do homem sertanejo em seu ambiente de origem mostra-se vinculada a ações pontuais, emergenciais e assistencialistas, promovidas pelo Poder Público, prática presente na história do Brasil, em contraponto com uma verdadeira investida inclusiva, baseada na sustentabilidade e em projetos sólidos e coletivos que visam ao desenvolvimento do território ocupado por famílias no semiárido.

Decerto, o anseio do sertanejo é prosseguir, diante de um cenário ainda incerto, em busca de soluções para o lugar onde nasceu e habita: o seu território. O território visto principalmente como espaço geográfico, com objetivos comuns e sentimento de pertencimento, contrastando com espaço de disputa, poder e jogo de interesses.

Diante desse quadro, é possível que políticas de desenvolvimento no Território do Alto Sertão Sergipano sejam compreendidas como sustentáveis, em consonância com os atores envolvidos, em função de suas representações sociais? A governança aplica ações que se materializam em projetos coletivos e espaços de participação que concorrem para o desenvolvimento territorial sustentável?

Envolva-se, busque entendimentos e forme conclusões nessa discussão que retrata um pequeno recorte do Brasil sertanejo e suas várias implicações, destacando o homem e seu papel na terra de origem.



INSTITUTO FEDERAL
Sergipe



DIPUB
Diretoria de Unidades
Informacionais e
Publicações



EDITORA
IFS