Ademir A. Cazella
Philippe Bonnal
Renato S. Maluf
[organizadores]

# AGRICULTURA FAMILIAR

## multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil

Mauad X

# AGRICULTURA FAMILIAR

multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil

Ademir A. Cazella
Philippe Bonnal
Renato S. Maluf
[organizadores]

# AGRICULTURA FAMILIAR

## multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil

Mauad X

Copyright © by Ademir A. Cazella, Philippe Bonnal,
Renato S. Maluf (orgs.) et alii, 2009

Direitos desta edição reservados à
MAUAD Editora Ltda.
Rua Joaquim Silva, 98, 5º andar
Lapa — Rio de Janeiro — RJ — CEP: 20241-110
Tel.: (21) 3479.7422 — Fax: (21) 3479.7400
www.mauad.com.br

*Imagem da capa:*
Dolmar Cazella
(Gravura sem título)

*Capa:*
Paula Cavalcanti

*Projeto Gráfico:*
Núcleo de Arte/Mauad Editora

*Revisão:*
Bárbara Mauad

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

A224

Agricultura familiar : multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil / Ademir A. Cazella, Philippe Bonnal e Renato S. Maluf organizadores. - Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7478-292-8

1. Agricultura familiar - Brasil. 2. Desenvolvimento rural - Brasil. I. Cazella, Ademir A. II. Bonnal, Philippe. III. Maluf, Renato S.

09-0658. CDD: 338.10981
CDU: 338.43(81)

## Sumário


**Sobre os autores** **7**

**Prefácio —** *Jacques Remy* **11**

**Apresentação** **17**

**Parte I – Territórios, desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar** **23**

**Cap. 1 –** Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial 25
*Ademir A. Cazella – Philippe Bonnal – Renato S. Maluf*

**Cap. 2 –** Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa 47
*Ademir A. Cazella – Philippe Bonnal – Renato S. Maluf*

**Cap. 3 –** Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil 71
*Philippe Bonnal – Renato S. Maluf*

**Parte II – Os estudos de caso** **111**

**Bloco 1 – Territórios de política pública: institucionalidades convergentes e divergentes**

**Cap. 4 –** Projetos coletivos de desenvolvimento territorial no entorno de Campina Grande (PB) – o elo faltante da multifuncionalidade da agricultura familiar 113
*Marc Piraux – Philippe Bonnal*

**Cap. 5 –** Diálogos entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e os projetos coletivos de educação do campo e da agroecologia no Norte do Espírito Santo 137
*João Carlos Saldanha – Lídia Antongiovanni – Paulo Cesar Scarim*

**Cap. 6 –** Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e as complexidades das áreas de fronteira agrária: o caso da região de Marabá, Pará 167
*William Santos de Assis – Fábio Halmenschlager – Myriam Oliveira*

**Cap. 7 –** Multifuncionalidade da agricultura e diferenciação territorial no Sul fluminense: uma perspectiva em termos de cesta de bens 193
*Georges Flexor – Zina Caceres Benavides*

**Bloco 2 – Construções sociais de territórios: arranjos produtivos, projetos e política**

**Cap. 8 –** Dinâmicas territoriais e desenvolvimento rural em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso do Vale do Taquari, RS 209
*Leonardo Beroldt – Osmar Tomaz de Souza – Marcos Daniel S. de Aguiar – Eduardo E. Filippi*

**Cap. 9 –** Desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da cafeicultura familiar no Sul de Minas Gerais 229
*Miguel Angelo da Silveira – Paulo Eduardo Moruzzi Marques*

**Cap. 10 –** Impasses do desenvolvimento territorial na serra catarinense: limitação agroecológica em face da expansão do "deserto verde" 251
*Ademir A. Cazella – Fábio Luiz Búrigo*

**Cap. 11 –** Limites e possibilidades da construção de "territórios de desenvolvimento" na região serrana do Rio de Janeiro 271
*Maria José Carneiro – Betty Nogueira Rocha*

**Cap. 12 –** Multifuncionalidade da agricultura familiar e território: avanços e desafios para a conjunção de enfoques 291
*Ademir A. Cazella – Philippe Bonnal – Renato S. Maluf*

## Sobre os autores

### Ademir Antonio Cazella

Engenheiro agrônomo, mestre em Desenvolvimento Rural pelo CPDA/UFRRJ e doutor em Ordenamento Territorial pela Université François Rabelais de Tours (França). Professor do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

### Betty Nogueira Rocha

Economista, mestre e doutoranda do Curso de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e bolsista da Faperj.

### Eduardo E. Filippi

Economista, doutor em Economia Política pela Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines e professor no Departamento de Ciências Econômicas, no PPGE e PGDR da UFRGS. Pesquisador em Economia Ecológica e em Desenvolvimento Territorial.

### Fábio Luiz Búrigo

Engenheiro agrônomo, mestre em Agroecossistemas e doutor em Sociologia Política pela UFSC. Consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Integração Nacional e dos sistemas cooperativos solidários.

### Fábio Halmenschlager

Licenciado em Ciências Agrárias, mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (Neaf/UFPA), professor na Faculdade de Engenharia Florestal da Universidade Federal do Pará, *campus* de Altamira, e pesquisador do Laboratório Agroecológico da Transamazônica (Laet).

### Georges Flexor

Economista e doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ. Professor adjunto do Departamento de História e Economia do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/UFRRJ).

### João Carlos Saldanha

Doutorando CPDA/UFRRJ e professor do Depto. de Ciências Sociais da Ufes.

### Leonardo Beroldt

Engenheiro agrônomo, mestre em Fitotecnia (UFRGS) e doutorando em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

### Lídia Antongiovanni

Doutora em Geografia pela UFF e bolsista pós-doutorado pela Fapes.

### Marc Piraux

Doutor em Agronomia e pesquisador do Cirad sobre desenvolvimento territorial e sustentável. Professor visitante na UFCG/Pós-graduação em Ciências Sociais e assessor da Embrapa, ASA e SDT/MDA.

### Marcos Daniel Schmidt de Aguiar

Geógrafo da Secretaria da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Geografia (UFSC, 2006) e doutorando em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

### Maria José Carneiro

Antropóloga, doutora em Antropologia, professora do CPDA/UFRRJ, bolsista do CNPq e bolsista do programa Cientista do Nosso Estado, Faperj, 2007-2008.

**Miguel Angelo da Silveira**

Doutor em Ciências da Comunicação (USP) e pesquisador da Embrapa Meio Ambiente na área de desenvolvimento rural sustentável.

**Myriam Oliveira**

Agrônoma, mestre em Agriculturas Amazônicas, doutoranda do PGDR/UFRGS, professora do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (UFPA) e pesquisadora no Laboratório Socioagronômico do Tocantins (Lasat).

**Osmar Tomaz de Souza**

Economista e doutor em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPR) com estágio de doutorado na Université de Paris X - Nanterre. Professor/Pesquisador da Face e do Programa de Pós-graduação em Economia da PUCRS.

**Paulo Cesar Scarim**

Doutor em Geografia pela UFF e professor no Departamento de Geografia da UFES.

**Paulo Eduardo Moruzzi Marques**

Professor e pesquisador do Departamento de Economia, Administração e Sociologia e do Programa de Pós-graduação Interunidades em Ecologia Aplicada, Esalq/USP.

**Philippe Bonnal**

Economista, pesquisador do Cirad (França) e pesquisador convidado do CPDA-UFRRJ, onde integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/UFRRJ).

**Renato S. Maluf**

Economista e doutor em Economia e professor do CPDA/UFRRJ, onde coordena o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional e integra o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (Oppa/UFRRJ).

**William Santos de Assis**

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professor do Programa de Pós-graduação do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (UFPa/Marabá) e coordenador do Laboratório Socioagronômico do Tocantins (Lasat).

**Zina Angelica Caceres Benavides**

Economista pela Universidade Nacional Mayor de San Marcos (Peru), doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora em sistemas de produção tradicional e novos mercados de qualidade.

## Prefácio

Lá se vão dez anos desde que foi debatida, emendada, votada e depois promulgada, em 9 de julho de 1999, a Lei de Orientação Agrícola na França, sugerida pelo governo socialista de Lionel Jospin e seu ministro da agricultura, Louis Le Pinsec, e executada logo em seguida pelo seu sucessor, Jean Glavany. Em seu primeiro artigo, evocava a tripla função da agricultura – produtiva, social e ambiental – sem que tenha sido mencionada a palavra multifuncionalidade, mas situando essa tripla função dentro da perspectiva de uma contribuição ao desenvolvimento sustentável.

O Conselho Europeu, que ocorreu em março de 1999, em Berlim, não hesitou, por sua vez, em empregar esse termo ao evocar uma agricultura multifuncional e sustentável, porém igualmente competitiva. O instrumento de reconhecimento e de promoção dessa multifuncionalidade da agricultura foram os Contratos Territoriais de Estabelecimento (CTEs), criados pelo artigo 4 da lei de 1999. No âmbito europeu, a consideração de tal multifuncionalidade da agricultura ocorreu por meio da elaboração do Regulamento sobre o Desenvolvimento Rural (RDR) que cada país executou sob a forma de um Plano de Desenvolvimento Rural Nacional (PDRN).

É lícito pensar que a multifuncionalidade, não obstante os vivos debates que marcaram a discussão da lei no parlamento e as reticências sobre a execução dos CTEs, foi reconhecida a partir de então como qualidade potencial ou iminente da agricultura. Os pesquisadores, ansiosos por adotar a noção – ou o conceito –, discutiam abordagens positivas ou normativas e os debates sobre o "funciona ou não" ou sobre a consideração de seus benefícios iam de vento em popa. Em contrapartida, surgiu a alternância política de 2002 e, a partir do mês de agosto, os CTEs foram liquidados a pedido do presidente da República, Jacques Chirac, apesar do pouco entusiasmo de seu ministro da agricultura, Hervé Gaymard, e da forte desaprovação do sindicato majoritário, ao menos nas regiões de pecuária e de agricultura ainda familiar.

Para compensar o efeito desastroso da supressão de uma ferramenta que começava a custar caro (justamente por causa de seu crescente sucesso), foram concebidos os Contratos de Agricultura Sustentável (CASs), que desapareceram rapidamente devido à falta de financiamento, sendo substituídos por Medidas Agroambientais, ditas Territorializadas (Maats), cuja aplicação se limita – ainda devido à falta de financiamento – às zonas sensíveis mais ou menos protegidas.

Não é inútil rever as respectivas filiações dessas diversas medidas sucessivas. Os CTEs se inscreviam na lógica de uma iniciativa concebida e praticada no meio da década de 1990, a qual se restringia a promover uma concepção global da exploração e seu acompanhamento dentro da visão de uma agronomia esclarecida. Esses contratos propostos aos agricultores possuíam o nome de Planos de Desenvolvimento Sustentável (PDSs). Talvez por serem muito ambiciosos e certamente muito complexa sua execução de uma maneira generalizada, eles foram abandonados, embora seus promotores pensem, sem dúvida, com razão, tratar-se dos protótipos dos CTEs. Já uma outra filiação é atribuída às primeiras Medidas Agroambientais (MAAs), surgidas na França entre os anos de 1991 e 1992, e mais tarde chamadas de Olaas (Operações Locais Agroambientais), CASs e depois as MAAs territorializadas atuais.

Os PDSs e os CTEs tomavam como ponto de partida o território do estabelecimento, considerado portador de potencialidades produtivas, além de sociais e ambientais. Se, por um lado, eles tinham vocação agrícola e eram autocentrados sobre a exploração, os CTEs se esforçavam em inserir na lógica do explorador preocupações provenientes de outros domínios e, ao estabelecer um contrato com este, valorizar a multifuncionalidade da agricultura ao remunerá-la. Os MAAs, CASs e Maats são medidas que não estão centradas no estabelecimento e na sua lógica de funcionamento. Certas parcelas são interessantes somente dentro de uma lógica ambiental, paisagista, de proteção de *habitats* (Natura 2000), de "territórios" definidos e traçados em função de considerações naturalistas ou da proteção dos consumidores, particularmente a qualidade da água.

Esses objetivos não são menos legítimos e, aliás, estiveram presentes nos CTEs, porém abordados sob uma perspectiva diferente. Assim, apesar do fato de que elas tenham sempre sido geradas pelos serviços descentralizados do Ministério da Agricultura (passou-se da escala do departamento para a da Região), sob o nosso ponto de vista, as Medidas Agroambientais Territorializadas atuais dependem, desde então, de uma lógica centrada na ecologia, e não mais na agricultura: o dispositivo permanece, mas o pensamento está em outro lugar.

O centro de gravidade, a partir disso, deslocou-se do Ministério da Agricultura (anteriormente portador da abordagem normativa da multifuncionalidade) para o Ministério do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, o que ficou claro com o grande *show* do "Grenelle" do Meio Ambiente[1], que ocorreu no segundo semestre de 2007. A tentativa de resposta do lado do Ministério da Agricultura passou quase despercebida, apesar de seu ambicioso título, *As Bases da Agricultura*. Ainda é cedo para se fazer um balanço da "operação Grenelle", cujo sucesso midiático foi imenso, porém a inscrição legislativa permanece inacabada, assim como seus incertos resultados. Se as associações de proteção de meio ambiente ocuparam um lugar de destaque durante as discussões, os deputados e os senadores, bastante descontentes de serem inicialmente ofuscados pelo debate público, permaneceram muito sensíveis à pressão do sindicalismo agrícola majoritário e das indústrias produtoras de insumos[2].

O "Grenelle" do Meio Ambiente marca o triunfo midiático da noção de desenvolvimento sustentável na França e sua inserção não somente no discurso político e nas formas institucionais (a começar pelo próprio título do ministério), mas também nas estratégias dos atores econômicos, sejam seus motivos altruístas ou guiados pelo interesse, ou uma combinação dos dois. Essa noção ganhou igualmente espaço nas representações e preocupações – e mesmo práticas – dos cidadãos. No campo da agricultura, que aqui nos concerne, o termo "desenvolvimento sustentável" conseguiu uma penetração real, já que tal expressão se pode escutar tanto dos responsáveis profissionais como de certos agricultores. É algo verdadeiramente importante. Jamais a palavra multifuncionalidade, mesmo no momento de maior efervescência criado pela instauração dos CTEs, conheceu a menor notoriedade no campo profissional agrícola.

Quais são as razões de tal sucesso da noção de multifuncionalidade entre os pesquisadores e uma parte dos agentes do Estado, e de seu naufrágio imediato entre os que trabalham na agricultura, como os dirigentes profissionais? Primeiramente, aos olhos dos responsáveis profissionais, é fácil compreender por que o desenvolvimento sustentável apareceu rapidamente como palavra de ordem que pode agregar, e suscetível de tornar aceitável um *slogan*. A palavra "desenvolvimento" assume na agricultura francesa uma tonalidade particular, aquela do

---

[1] O termo "Grenelle" é uma alusão aos acordos de Grenelle assinados durante as greves e conflitos que paralisaram a França em maio de 1968. Ele é utilizado para designar grandes discussões que interessam à sociedade francesa e que devem resultar em um compromisso entre o governo, as associações profissionais e/ou as Organizações Não-Governamentais (N.T.).

[2] A redução, em dez anos, de 50% das doses de pesticidas constitui um dos objetivos oficialmente proclamados naquela ocasião.

“desenvolvimento agrícola”, momento exemplar da cogestão entre o Estado e a Profissão, durante o qual foram criados todos os tipos de instituições econômicas, técnicas e políticas que constituem ainda o que se pode designar como “o aparelho de enquadramento da agricultura”. Além disso, num momento em que esse aparelho pena para se manter, e a agricultura francesa, marcada pelas crises sanitárias e ambientais, vê-se ameaçada de ser confrontada mais diretamente com o mercado mundial, falar de desenvolvimento – mesmo que sustentável – renova as esperanças. Desse modo, os agricultores das regiões de grande cultivo não deixaram de reivindicar o termo “sustentabilidade” e de se apoiar na sua definição canônica para informar que, para eles, a sustentabilidade era, antes de mais nada, assegurar a perenidade de suas explorações agrícolas e a transmissão de seu patrimônio às “gerações futuras”, ou seja, seus próprios filhos.

Quanto ao sucesso da noção de multifuncionalidade no mundo da pesquisa e, em certa parte, da administração, deve-se também explicá-lo pela história social da agricultura francesa e, particularmente, pelos debates que envolveram essa mesma etapa do desenvolvimento agrícola. Desde o início da década de 1970, foi desenvolvida uma crítica no seio de diversas facções sindicais – reagrupadas atualmente na Confederação Camponesa – dos modelos de produção intensivos e especializados, considerados produtivistas e distantes de um verdadeiro “Desenvolvimento para o Homem e pelo Homem” (retomando os termos e as letras maiúsculas do “discurso sobre o desenvolvimento agrícola”, dominante na década anterior).

Entretanto, essa crítica de uma agricultura levada pela lógica produtivista ocorreu, ao mesmo tempo, dentro de certos departamentos ou laboratórios de instituições de pesquisa, como o CNRS e o Inra. O Relatório Poly, de 1979, “por uma agricultura mais econômica e mais autônoma”, veio lhe dar certa garantia oficial (Jacques Poly era, então, o diretor-geral do Inra, antes de se tornar seu presidente), em detrimento da profissão agrícola, que se sentiu traída pelo Inra. A realização, durante o inverno de 1982-1983, dos Estados Gerais do Desenvolvimento Agrícola (EGDA), a pedido da ministra da Agricultura, a socialista Edith Cresson, mobilizou um número considerável de pesquisadores, além de ter suscitado o interesse de inúmeros agricultores e conselheiros agrícolas. Os fóruns se estenderam primeiramente ao âmbito da pequena região agrícola, apesar das vivas reservas do sindicalismo majoritário.

Esses Estados Gerais não resultaram em inflexões concretas e imediatas da política agrícola, mas, durante esses anos, pesquisadores de diversas disciplinas realizaram, sob a orientação de Marcel Jollivet, uma série de trabalhos dentro de uma proposta intitulada “Diversificação dos modelos de produção” (DMDR).

Eles elaboraram um trabalho coletivo que, por suas análises e propostas em prol da abertura da agricultura, mostrou-se precursor (Jollivet, 1998). Inúmeros participantes dessa pesquisa pluridisciplinar (dos quais alguns já haviam contribuído ao EGDA) se lançaram mais tarde na aventura dos CTEs, alguns deles tendo contribuído, enquanto isso, para a invenção dos Planos de Desenvolvimento Sustentável (PDSs) ou para a observação das primeiras medidas agroambientais, no início dos anos 1980. Essas trajetórias profissionais se inscrevem nas correntes de pensamento – comunidades epistêmicas? – que se reconheceram na noção de multifuncionalidade.

No entanto, não basta pensar a multifuncionalidade: é preciso inscrevê-la em uma dinâmica social para que ela se exprima e encontre um reconhecimento público. Se, no Brasil, a noção de multifuncionalidade contribui para a legitimação da agricultura familiar, a qual, por seu lado, assegura à multifuncionalidade certa visibilidade, a agricultura francesa entrou, por sua vez, em uma era que podemos qualificar de "pós-familiar". Certamente não sob o ponto de vista patrimonial (ainda que, cada vez mais, as explorações agrícolas se instalem sob diversas formas sociais), mas do ponto de vista da coletividade do trabalho (há cada vez menos esposas sobre as terras – já que elas trabalham no exterior – e cada vez mais assalariados).

No plano simbólico, a exploração familiar também não é mais, desde uma recente reunião do sindicato majoritário, a forma de exploração promovida por esse sindicalismo (em prol da empresa) e – concordância concernente a uma cogestão recuperada (ou exumada) – a recente lei de orientação agrícola, de janeiro de 2006, deixou também no esquecimento essa exploração familiar manejada durante tanto tempo como uma forma ideal e utilizada como instrumento de legitimação de toda a agricultura francesa aos olhos do país, fortemente ligado ao campesinato.

É verdade que as regiões de pecuária ou de policultura – criação e agricultura de montanha, regiões que se converteram sem hesitar aos CTEs – desejam se beneficiar dos financiamentos elevados que promete a Europa no segundo pilar de sua política agrícola, o do desenvolvimento rural. Se parece efetivamente legítimo reequilibrar o sistema de ajuda, existe, entretanto, o risco de fortalecer a ideia de uma dualidade da agricultura francesa. A alguns caberia o espaço produtivo, e a outros, a sua conservação. Dessa forma, ao pretender incitar a promoção da multifuncionalidade, terminar-se-ia por lhe dar um duro golpe – talvez mortal –, pois essa agricultura de conservação de espaço, separada de sua função produtiva, não seria mais multifuncional, e sim especializada em uma função paisagista, enquanto o *agribusiness* se veria dispensado da multifuncionalidade em nome da eficácia e dos custos de produção.

No entanto, o que temos visto, nesses últimos anos, não é um cenário próximo a esse? Por um lado, a consideração explícita ou implícita dos benefícios das agriculturas menos intensivas e mais diversificadas, admitidas como naturalmente multifuncionais e que poderiam ter um desempenho ainda melhor por meio de medidas contratuais financiadas pelo segundo pilar, o do desenvolvimento rural. Por outro, a promoção de uma agricultura sustentável nas regiões mais produtivas e mais atreladas ao mercado mundial, uma agricultura intensiva e, por vocação, exportadora, mas que tem se esforçado em rever seus itinerários técnicos, em diminuir significantemente seu apoio aos insumos e em respeitar os códigos de boa conduta ambiental concebidos pela União Europeia (ecocondicionalidade). Os esforços da pesquisa parecem ir nesse mesmo sentido. Desse modo, no seio de instituições como o Inra, a retração da multifuncionalidade – tema de mobilização entre os anos de 1998 e 2002 – atrás da promoção do desenvolvimento sustentável, realizada há muitos anos sem alarde, parece agora ser acompanhada de uma orientação mais explícita das pesquisas para as regiões de grande cultivo.

A noção de multifuncionalidade, na França, corre, portanto, vários riscos. O primeiro seria que ela passe pura e simplesmente para o segundo plano, mesmo que ainda disponha de especialistas talentosos e continue na lembrança somente como o *slogan* de um breve momento da história da agricultura. O segundo risco é que ela se veja confinada a um papel de instrumento de promoção turística dentro do quadro de uma agricultura residual, ligada à conservação da paisagem. O terceiro risco seria o esforço de superar a multifuncionalidade ao diluí-la no desenvolvimento sustentável. Ora, a multifuncionalidade da agricultura pode se privar do desenvolvimento sustentável, mesmo que dele participe, mas este somente pode tomar forma – ou seja, ir além do discurso e se inscrever nas práticas agrícolas – caso a multifuncionalidade seja executada. Para que os políticos se conscientizem disso novamente, seria necessário que eles fossem interpelados por um movimento social. Enquanto isso, o risco é grande: a multifuncionalidade não é solúvel no desenvolvimento sustentável, mas pode afogar-se nele.

*Jacques Remy*

Sociólogo, diretor de Pesquisa do
Institut National de Recherche Agricole (Inra) – França

## Apresentação

Este livro contém uma coletânea de artigos elaborados a partir dos resultados do projeto "Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil", executado no período 2006-2008[1]. O projeto foi desenvolvido por uma rede interinstitucional de pesquisadores constituída em 2000 e contou com apoio do Núcleo de Estudos de Agricultura e Desenvolvimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário (Nead/MDA), e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). O referido projeto corresponde à terceira etapa de pesquisa dessa rede, sendo necessária uma breve retrospectiva dos antecedentes da etapa atual para melhor compreendê-la.

A rede se constituiu tendo como referência o enfoque da multifuncionalidade da agricultura então em pleno florescimento em várias partes do mundo, com destaque para a Europa Ocidental e, particularmente, a França. A perspectiva era desenvolver estudos e pesquisas visando à apropriação e à operacionalização desse enfoque nas circunstâncias próprias da agricultura familiar no Brasil. A composição multidisciplinar da rede de pesquisa representa uma característica valorizada na condução dos três projetos por ela desenvolvidos, pois ela enriquece a abordagem de um objeto que demanda a diversidade de olhares. Isso representou importante exercício de diálogo interdisciplinar em todos os três projetos adiante apresentados, nos quais foi possível chegar à formulação comum das questões de pesquisa, base conceitual e procedimentos metodológicos. Como se notará, a diversidade de olhares se manifesta na valorização e no modo de análise dos componentes da reprodução das famílias rurais e dos territórios estudados.

[1] A rede é composta de pesquisadores integrantes das seguintes instituições: UFRRJ-CPDA (coord.), UFSC/CCA, UFRGS/PGDR, Embrapa-CNPAM, USP/Esalq, Ufes, UFCG e UFPA (Brasil), Cirad e Inra (França). A rede está registrada na Plataforma Lattes do CNPq como grupo de pesquisa *Multifuncionalidade da agricultura*.

A apropriação e a operacionalização do enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil requerem dar conta de quatro planos de análise relativos aos agricultores, aos territórios, à sociedade em geral e às políticas públicas. O desenvolvimento desses níveis de análise se materializou em três etapas de pesquisa. A primeira delas foi realizada com os agricultores familiares[2], tendo as famílias rurais como unidade de observação em lugar da agricultura *stricto sensu*. As unidades familiares foram entendidas como unidades sociais que se reproduzem num território com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais. A pesquisa buscou verificar a percepção das famílias entrevistadas acerca das circunstâncias que afetam o desempenho das quatro funções indicativas da multifuncionalidade da agricultura, identificadas pela equipe após uma primeira aproximação com as famílias rurais: a) reprodução socioeconômica das famílias rurais; b) promoção da segurança alimentar das famílias rurais e da sociedade; c) manutenção do tecido social e cultural; d) preservação dos recursos naturais e da paisagem rural.

Entre outros resultados, a pesquisa confirmou que a reprodução das famílias rurais não guarda relação linear com a atividade agrícola por elas desenvolvida, na medida em que a renda auferida com essa atividade perde peso quanto mais elevado é o nível de renda familiar – pesquisas com outros enfoques já haviam chegado a constatações análogas. Não obstante, concluiu-se também que a produção alimentar continua sendo componente central na reprodução das famílias rurais, inclusive por razões de sua segurança alimentar.

Ressalve-se que o enfoque da pesquisa não permite dar conta da relevância na disponibilidade de bens alimentares e dos demais significados da produção de base familiar no Brasil, subentendidos na função da segurança alimentar da sociedade. A propósito, há que se registrar também o fato de a amostra abranger, principalmente, comunidades com atividades agrícolas precárias. Ela revela, contudo, a grande heterogeneidade social que caracteriza a chamada agricultura familiar no Brasil, bem como a permanência de restrições no acesso à terra e a recursos produtivos de modo geral.

Fatores materiais e imateriais relacionados com identidade social e formas de sociabilidade das famílias rurais se somam aos anteriores, de modo que a agricultura continua sendo o principal fator de identidade e inserção social dessas

[2] Projeto *Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras*. CNPq/COAGr, 2002/2003. Nessa etapa, os estudos de caso foram realizados nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Paraíba e Piauí. Os principais resultados deste projeto podem ser consultados em Carneiro e Maluf (Orgs., 2003).

famílias. A atividade agrícola diversificada de base familiar cumpre, também, papel relevante na reprodução das comunidades rurais, apesar das expectativas pessimistas, quanto ao futuro dessa atividade, reveladas pelas famílias entrevistadas. Sendo assim, as dificuldades de reprodução enfrentadas por esse tipo de agricultura terminam por comprometer a própria existência das comunidades rurais, com implicações no que se refere à manutenção do tecido social e cultural. Por último, ficaram evidentes na pesquisa os conflitos entre a preservação dos recursos naturais e as práticas agrícolas, incluindo o confronto entre práticas tradicionais e legislação ambiental. Verificou-se ser muito incipiente o reconhecimento do papel de preservação do patrimônio natural e, menos ainda, da paisagem rural.

A segunda etapa de pesquisa deu início à incorporação dos planos do território e da sociedade em geral no desenvolvimento do enfoque da multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil pela rede de pesquisa[3]. Os territórios foram introduzidos desde a ótica de observar as dinâmicas ou processos econômicos e sociais que conferem (ou não) legitimação à agricultura familiar multifuncional e que contribuem (ou criam obstáculos) para uma maior expressão do caráter multifuncional da agricultura. Já a sociedade em geral foi considerada com base na percepção dos atores sociais sobre elementos contemplados pela noção de multifuncionalidade da agricultura. Nesses termos, a pesquisa teve como objetivo identificar a percepção e a atuação dos atores e redes sociais relevantes em âmbito local e como elas se manifestam em termos de alianças e conflitos nos espaços de concertação.

O primeiro passo para incorporar a dimensão territorial consistiu em ampliar para a escala municipal o recorte espacial da pesquisa anterior focalizado nas comunidades rurais. Em consequência, ganharam relevância os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) como espaços de concertação a serem observados.

A heterogeneidade dos casos estudados resultou em percepções bastante diversas por parte dos atores sociais pesquisados, indo desde o reconhecimento da agricultura como base da economia local até avaliações que lhe atribuíam pequena importância e, no limite, conferiam-lhe não mais que um papel de atividade de subsistência das famílias rurais. Constatou-se a ambiguidade das avaliações pessimistas em relação ao futuro da atividade agrícola – levando à formação de

[3] Projet *Multifonctionnalité de l'agriculture. Construction d'une demarche d'analyse au niveau local a partir d'un dispositif comparatif en France et au Brésil*. Dispositif Inra – Cemagref – Cirad (2002/4).

expectativas fora do setor para os filhos de agricultores – acompanhadas de uma visão positiva das contribuições que poderiam ser dadas pela agricultura para o desenvolvimento local. É recorrente, porém, o reconhecimento do papel da agricultura na promoção da segurança alimentar e no alívio do êxodo rural. Como na etapa anterior de pesquisa, a questão ambiental surgiu como pivô de conflitos, quase sempre não explicitados, devidos ao uso de agrotóxicos e ao desmatamento. Por último, mas não menos importante, a pesquisa pôde captar o jogo de alianças e oposições nas instâncias formais de concertação – no caso, os CMDRs – num contexto de transição para um novo modelo de desenvolvimento rural.

Às pesquisas com os agricultores e nos âmbitos dos territórios e da sociedade em geral, agregou-se um quarto plano de análise correspondente às políticas públicas, com a perspectiva de verificar o reconhecimento e legitimação da multifuncionalidade da agricultura por elas (políticas públicas). Esse plano de análise se articulou com os demais na abordagem dos programas de desenvolvimento territorial efetuada na terceira etapa de pesquisa apresentada a seguir.

O projeto de pesquisa, cujos resultados constituem a base da presente publicação, teve quatro objetivos gerais, assim definidos:

- discutir os pressupostos que orientam o recorte territorial para a formulação e implementação de políticas públicas, focalizando aquelas voltadas para a promoção da agricultura familiar;
- verificar a contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento territorial valendo-se do enfoque da multifuncionalidade da agricultura (MFA);
- investigar o processo de construção de territórios, identificando os atores sociais envolvidos, os interesses comuns e conflitantes, e respectivos espaços de negociação;
- analisar, à luz do enfoque da MFA, os principais programas públicos de promoção da agricultura familiar e de desenvolvimento territorial na sua concepção e instrumentos de operacionalização.

Esses objetivos demandaram, inicialmente, analisar a base conceitual do enfoque territorial e correlacioná-la com o da multifuncionalidade da agricultura. Assim, essa etapa de pesquisa significou ampliar o foco de estudo com a incorporação plena (conceitual e operacional) da dimensão territorial, além de englobar questões correlatas de desenvolvimento e de políticas públicas observadas no âmbito das dinâmicas territoriais e dos programas de desenvolvimento territorial. Já quanto aos estudos de caso, eles foram realizados em oito territó-

rios determinados que, em sua diversidade, têm, propositadamente, uma característica comum, que é a elevada presença da agricultura familiar. As referências espaciais dos estudos foram as seguintes: a) região de Marabá (PA); b) Território da Borborema (PB); c) Território Norte do Espírito Santo; d) região cafeeira do Sul de Minas Gerais; e) região serrana de Nova Friburgo (RJ); f) região litorânea de Paraty (RJ); g) Território Planalto Serrano (SC); h) região do Vale do Taquari (RS). Em quatro dessas zonas está sendo implementada a política de desenvolvimento territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Para a análise dos programas de desenvolvimento territorial, foram consideradas as diretrizes gerais do Plano Plurianual 2004-2007, antecedendo a análise dos programas escolhidos entre aqueles que estão voltados para a promoção da agricultura familiar, o ambiente e o meio rural: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR); Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia; Programa Agenda 21; Programa de Instalação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; Programa Arranjos Produtivos Locais; Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial.

Este livro está organizado em duas partes. A Parte I é composta de três capítulos, sendo que os dois primeiros apresentam as bases conceituais da pesquisa e as principais referências bibliográficas que lhe dão suporte, bem como o marco analítico que articula as noções e conceitos que conformam a abordagem da equipe e o método da pesquisa com os correspondentes instrumentos utilizados. O terceiro capítulo aborda os significados da incorporação do enfoque territorial nos programas públicos antes referidos, com vista a apontar os desafios de coordenação desses programas e para implementar instrumentos de desenvolvimento territorial que contemplem a multifuncionalidade agrícola.

A Parte II engloba oito capítulos escritos a partir dos relatórios da pesquisa de campo dos estudos de caso realizados pela equipe. Resguardadas as distintas ênfases resultantes tanto da diversidade das situações estudadas (em termos de localização geográfica, perfil socioeconômico e práticas agrícolas) quanto da referida formação multidisciplinar que caracteriza a rede de pesquisa, os capítulos retomam a questão geral apresentada para todas as equipes regionais, qual seja: *como as dinâmicas territoriais e os projetos coletivos presentes em territórios determinados contemplam a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social?*. Os oito capítulos foram agrupados em dois blocos.

O Bloco 1 reúne os quatro estudos que abordam dinâmicas territoriais ligadas a territórios da política pública, mais especificamente, os "territórios rurais" promovidos pelo PDSTR. Os territórios da Borborema, PB, e do Norte do Espírito Santo foram caracterizados como territórios de política com institucionalidades convergentes, em contraste com as institucionalidades divergentes da região de Marabá, onde se localiza o território do Sudeste do Pará. Já o território Sul-Fluminense (Litorânea de Paraty,RJ), em construção, caracteriza-se por uma ainda fraca institucionalidade.

O Bloco 2 congrega quatro estudos, cujos enfoques ressaltam várias dimensões envolvidas na construção social de territórios e nas estratégias de desenvolvimento territorial, para além de um programa público específico. Em três destes estudos, as dinâmicas territoriais refletem, sobretudo, lógicas de arranjos produtivos ainda que com dinâmicas díspares: um arranjo agroindustrial antigo e consolidado (Vale do Taquari,RS), um arranjo agrícola emergente (Sul de Minas Gerais) e um arranjo industrial excludente (planalto serrano, SC). O quarto estudo (serrana de Nova Friburgo, RJ) trata de dinâmicas territoriais caracterizadas pela coexistência de projetos com fraca inserção institucional que, ademais, permitem abordar os limites impostos pela cultura política da patronagem.

O capítulo conclusivo final tem o propósito de apresentar os avanços e desafios para a conjunção dos enfoques da multifuncionalidade da agricultura e do desenvolvimento territorial. Para tanto, busca estabelecer os principais elos entre o reconhecimento e a promoção dos múltiplos papéis da agricultura familiar nas ações de desenvolvimento territorial, conforme eles se expressam nas dinâmicas socioespaciais presentes nas áreas estudadas, nas estratégias dos atores sociais e nas políticas públicas. O capítulo aborda também as principais questões transversais aos estudos de caso, organizadas em eixos de análise definidos com base nos resultados das pesquisas de campo, bem como apresenta os principais desafios para a conjunção dos enfoques da multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial.

*Os organizadores*

## Parte I

# TERRITÓRIOS, DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

Esta parte que abre a publicação é composta por três capítulos contendo as bases conceituais e o marco analítico que conformam a abordagem construída pela equipe, o método da pesquisa e os correspondentes instrumentos utilizados. O primeiro capítulo está dedicado a uma breve revisão dos olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial, destacando a Geografia e a Economia. O segundo capítulo apresenta a apropriação do enfoque da multifuncionalidade da agricultura pela equipe e sua associação com o de território, de modo a chegar ao marco analítico dos estudos de caso fundado nas categorias de dinâmicas territoriais e projetos coletivos. O terceiro e último capítulo trata do plano das políticas públicas e aborda os significados da incorporação do enfoque territorial nos programas voltados à agricultura familiar e ao meio rural, e os requisitos para que eles contemplem a multifuncionalidade da agricultura familiar.

## Capítulo 1

# OLHARES DISCIPLINARES SOBRE TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*Ademir A. Cazella*

*Philippe Bonnal*

*Renato S. Maluf*

No transcurso da última década, a noção de território assumiu importância destacada nos discursos dos gestores de políticas públicas de numerosos países, inclusive o Brasil. No que diz respeito à agricultura e ao meio rural, o território aparece cada vez mais como uma entrada programática, inovadora e privilegiada para renovar a concepção do desenvolvimento rural. Mas, apesar da adoção generalizada do conceito, observa-se uma dificuldade dos acadêmicos, dos profissionais do setor e dos próprios gestores de políticas públicas na definição rigorosa do conceito de território e, consequentemente, dos instrumentos de intervenção pública.

Neste capítulo, apresenta-se o resultado de um esforço coletivo realizado pela equipe de pesquisa, visando, inicialmente, a aprofundar a análise do conceito de território e a precisar o seu conteúdo semântico no quadro das Ciências Sociais; mais especificamente, revisou-se a abordagem disciplinar do conceito sob os pontos de vista da Geografia e da Economia[1]. Em seguida a essa revisão, apresentam-se alguns elementos da reflexão contemporânea sobre desenvolvimento territorial. Cabe antecipar que o conteúdo do presente capítulo se completa com a análise das relações entre território e a noção de multifuncionalidade da agricultura, seguida do método proposto de identificação de territórios a partir do enfoque das dinâmicas territoriais, constantes do Capítulo 2.

[1] Essa revisão baseia-se nas contribuições de Paulo C. Scarim (Geografia), Georges Flexor e Eduardo E. Filippi (Economia).

Não se teve a pretensão de realizar uma revisão bibliográfica exaustiva, nem mesmo no interior das disciplinas destacadas, senão que a revisão foi orientada para cumprir um dos quatro objetivos gerais da pesquisa, referente aos pressupostos que orientam o recorte territorial para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar no Brasil. Esclareça-se, também, que o conteúdo a seguir constitui sistematização das contribuições aportadas por vários integrantes da equipe, elaborada pelos editores da presente coletânea.

## Território: abordagens disciplinares

### Os olhares dos geógrafos: espaço, territorialidades e poder

Para vários geógrafos, o território é considerado um "conceito-mala" pelo fato de carregar diversos sentidos. Sua integração no campo da Geografia é relativamente recente – décadas de 1970 e 1980 – e foi concomitante com uma abertura desta ciência na direção de outras Ciências Sociais, particularmente da Antropologia (relações entre o mundo material e o mundo simbólico), da Sociologia (produção dos espaços urbano e rural), da Economia (efeito econômico da localização da produção) e da Ciência Política (territorialização do poder e das políticas públicas).

Numa primeira aproximação, um território pode ser concebido como "um pedaço de espaço cujos elementos constitutivos são organizados e estruturados pelas ações dos grupos sociais que o ocupam e o utilizam" (Renard, 2002). Nessa perspectiva, o território é, em primeiro lugar, uma unidade geográfica delimitada por uma fronteira, criando uma oposição entre o que está dentro com o que se encontra fora. Sendo assim, a questão de diversos geógrafos é determinar em quais aspectos as características visíveis de um território – que constituem a paisagem – refletem a visão dos atores que atuaram na sua definição. Outra preocupação é entender a lógica da organização geral dos territórios: mosaico, sobreposição, encaixamento, redes, etc.

O território, contudo, precisa de condições particulares para se constituir. Méo (1998) identifica quatro dinâmicas particulares que atuam na origem dos territórios: i) o poder político (tecido administrativo)[2]; ii) as dinâmicas socioe-

[2] Observe-se que a relação entre território e poder está particularmente bem abordada pela geopolítica entendida como "todas as rivalidades de poder e influência sobre um território quaisquer sejam suas formas – mais ou menos violentas – e as dimensões dos espaços em questão" (Lacoste, 2001). No transcurso das últimas duas décadas, a geopolítica se converteu numa ciência quase autônoma.

conômicas ligadas ao sistema produtivo (como os distritos industriais, *clusters*, qualidade de produtos, etc.); iii) os comportamentos e aspectos identitários e de pertencimento; iv) as dinâmicas naturalistas (determinismos ligados às interações natureza-sociedade). Gumuschian (2002) vai mais longe e define a noção de território a partir de quatro entradas principais. Primeira: a natureza simbólica e material do território segundo a qual o "território" tem dois componentes: as formas (organização), de um lado, e o sentido dessas formas, de outro. Assim, o território é uma realidade "bifacial", sendo "o produto de uma ecogênese na qual são ativados em um sistema simbólico e informacional recursos materiais". Segunda entrada: a natureza e formas de apropriação, o que implica considerar o território espaço colonizado (por uma espécie vegetal, animal ou pelo ser humano) e utilizado (modalidades de apropriação). Terceira: as configurações espaciais que se expressam na repartição, continuidade e descontinuidade dos territórios (mosaico, arquipélago, reticular, etc.). Quarta entrada: os processos de autorreferência baseados na relação entre os caracteres "objetivos" (a materialidade), "subjetivos" (o percebido, a representação individual e/ou coletiva) e o "convencional" (identidade coletiva).

O uso contemporâneo do conceito de território remonta, segundo Moraes (2000), às ciências naturais "modernas". Apesar da origem ancestral como figura administrativo-militar romana (*territorium*), sua retomada pela Geografia no final do século XIX se dá mediante o conteúdo estabelecido no processo de sistematização dos estudos da natureza segundo o modelo "científico" consagrado naquele século, empregado para designar a "área de domínio" de uma espécie. É esse conteúdo que foi assimilado e reconceituado por Friedrich Ratzel como controle político de um dado âmbito espacial, o exercício de uma soberania que impõe uma territorialidade a certas parcelas delimitadas da superfície terrestre. O território teria em sua gênese um movimento de expansão e conquista de espaços, o que o localiza também num lugar importante no universo de preocupações da geografia política e da geopolítica.

Com a despolitização da reflexão geográfica, subjacente à hegemonia da geografia regional francesa, o conceito de território foi praticamente banido desse campo de investigação. Tal conceito é deixado, durante boa parte do século XX, como ferramenta quase exclusiva das teorias geopolíticas e jurídico-administrativas, em que é tido como uma base empírico-factual com a qual se inicia a teorização proposta. O resgate desse conceito pela Geografia ocorre no âmbito da repolitização do temário da disciplina subjacente ao movimento de renovação do pensamento geográfico a partir dos anos 1960, com base numa orientação metodológica marxista que propõe uma reflexão essencialmente econômica e política, e resulta numa concepção que qualifica o território pelo seu uso social.

Outro resgate do conceito apontado por Moraes (2000) ocorreu em tempos mais recentes, advindo da reflexão antropológica que assimila o território a um espaço de referência cultural, portanto espaço que se qualifica pelo significado a ele atribuído por um dado grupo ou segmento social. Nessa ótica, o território inscreve-se no campo dos processos de identidade societária, na condição de referente de formas de consciência do espaço, e mesmo de autoconsciência grupal (grupos que se identificam pela relação com um dado espaço). Para essa concepção antropológica, diversas territorialidades se exercitam sobrepondo-se num mesmo espaço, rompendo com a idéia de "exclusividade" presente nas visões anteriores.

Santos (1996) considera o espaço geográfico conjuntos indissociáveis de sistemas de objetos e sistemas de ações, definição que permite pensar uma multiplicidade de combinações entre ações e materialidade. Essa conceituação de espaço geográfico levou Santos (1994, 1996) a propor que a categoria de análise seja a de "território usado". Para esse autor, o espaço geográfico é a manifestação da acumulação desigual de tempos, a qual pode ser entendida através de uma periodização das técnicas (etapas de modernizações). Tal periodização deve ir além do estudo da técnica em si, buscando entender o processo político que elege esta ou aquela técnica. O enfoque das técnicas permite, ademais, enfrentar as dificuldades que se apresentam ao tratar as relações entre o espaço e o tempo na Geografia.

> O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidado a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (Santos, 2000, p. 3)

Já uma intervenção que atenda a maioria, obriga recuperar a totalidade, entendendo o território como abrigo, pois este é multiplicidade:

> O território usado, visto como uma totalidade, é campo privilegiado para a análise, na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso. (Santos, 2000, p. 12)

A sistematização feita por Haesbaert (2004) ressalta que o reaquecimento do debate sobre território emergiu de forma contraditória ao se preocupar em explicar a desterritorialização. Para o autor, porém, o que de fato ocorre são múltiplos processos de reterritorialização, de modo que o debate sobre desterritorialização

acaba por reafirmar o território. Apesar da diversidade, sustenta que território tem a ver com poder em qualquer acepção, tanto o poder no sentido de dominação (mais concreto) quanto no sentido de apropriação (mais simbólico).

Utilizando conceituação de Robert Sack, Haesbaert (2004a) considera que a territorialidade está intimamente ligada aos modos como as pessoas utilizam a terra, experimentam a vida e dão significado a ela. Ele propõe noções que dão suporte ao que chama de multiterritorialidade, como as de "território-rede" e "território-zona". Embora exista, hoje, uma multiplicidade de territórios, Haesbaert (2004, 2004a) alerta que eles não devem ser confundidos com a multiterriorialidade. Para a manifestação da multiterritorialidade, é preciso existência de múltiplos territórios, porém a existência de múltiplos territórios não leva, necessariamente, à multiterritorialidade.

A multiterritorialidade implica experimentar múltiplos territórios e/ou territorialidades ao mesmo tempo. Essa experiência de multiplicidade, em certo sentido, sempre existiu. Não obstante, verificou-se uma mudança quantitativa (maior número de possibilidades) e, principalmente, uma mudança qualitativa no sentido de se poder, de forma inédita, intervir e viver com uma enorme gama de diferentes territórios e/ou territorialidades. A articulação das multiterritorialidades contemporâneas se dá, principalmente, na forma de territórios-rede, que, por definição, são territórios múltiplos. Portanto, para Haesbaert, a noção de território manifesta, hoje, sentidos multiescalar e multidimensional que só podem ser apreendidos dentro da concepção de multiplicidade.

Porto-Gonçalves (2005) trilha o caminho da análise dos territórios como existência a partir das relações sociais e de poder que os conformam, mas ressalta a necessidade de se identificarem os sujeitos e processos que os compõem, isto é, as territorialidades. Estas territorialidades, circunscritas em territórios definidos ou não, estão em tensão, que denomina "tensões de territorialidades", as quais gestam uma nova geografia e novas cartografias. Estas tensões se dão entre os mais diversos interesses sociais, sejam eles empresariais, comunitários ou governamentais.

Também se lida com escalas de poder quando se parte para a questão de território e planejamento. Quais são os limites da escala? Como pensar recortes espaço-temporais? Há problemas, então, com relação às classificações e às escolhas que fazemos. O que mostrar? O que é importante? É nesse sentido que Acselrad (2002) discute ao questionar os critérios da racionalidade presente nos ordenamentos territoriais, seu enquadramento espacial das incertezas e dos modelos possíveis de organização das atividades econômicas do espaço, pois reduzem

as práticas sociais a suas dimensões técnico-produtivas e a uma normalização técnica do território, estabelecendo um discurso sobre o governo das coisas, que pretende justificar o governo dos homens e das práticas sociais no espaço. Castro (1997) também discute a noção de escala quando debate as relações entre os diferentes modos do fazer político e os conteúdos territoriais. Para a autora, a escala de observação define o fenômeno. Portanto, a escala é uma intenção e é possível decidir o que tornar visível e o que tornar invisível.

Dessa forma, o forte vínculo entre território e poder implicaria incluir a análise da cidadania, já que, como lembra Gomes (1997), a questão territorial é fundamento da cidadania. Há, portanto, um limite físico de inclusão e, consequentemente, de exclusão. O território, para ele, é a chave de acesso a práticas sociais. Gomes (1997) recorre também a Robert Sack para identificar quais seriam, a seu ver, os três principais fatores da territorialidade humana: (i) classificação das coisas e das relações por áreas; (ii) comunicação; (iii) controle de uma determinada porção do espaço. Essas estratégias vão muito além da reprodução física do grupo. Para se compreender a vida social, é preciso considerar que ela é, em parte, tributária da compreensão da lógica territorial na qual está organizada.

## Os olhares dos economistas: da economia territorializada à territorialização da economia

Desde os pioneiros da economia do desenvolvimento (Myrdal, 1959; Hirschman, 1958), reconhece-se que as mudanças sociais e o crescimento econômico não são processos espacialmente homogêneos. A industrialização ocorria a partir de centros regionais cujas atividades se organizavam em função de grandes empresas e indústrias com diversos encadeamentos produtivos. No plano da geografia econômica, esses processos eram analisados como uma configuração centro-periferia, na qual o centro industrial expressaria o moderno, poderoso e transformador, enquanto a periferia rural e agrícola seria a marca do atraso e do conservadorismo.

Essa configuração viria dar lugar a uma nova geografia global caracterizada por uma constelação de territórios mais ou menos articulados horizontal e verticalmente, diversamente organizados e estruturados por redes econômicas, sociais e políticas, e, muitas vezes, competindo entre si (Storper, 1997; Scott, 2003; Messner, 2003; Rallet, 2000). Uma transformação tal reflete a perda da capacidade de os Estados coordenarem o comportamento dos agentes econômicos e suas decisões, bem como ratifica a importância crescente da globalização

produtiva, financeira e tecnológica. A transformação em curso é reveladora do declínio do espaço nacional e de suas instituições como quadro de referência absoluta dos diferentes atores.

Como resultado dessas mudanças, a literatura sobre desenvolvimento regional conhece, desde a década de 1980, uma renovação importante. Se, até então, a problemática regional interessava, sobretudo, a geógrafos e economistas voltados ao estudo e análise das consequências espaciais do desenvolvimento industrial, o período de intensa reestruturação institucional e organizacional, que começa no final da década de 1970, atraiu os olhares multidisciplinares, envolvendo economistas, sociólogos, cientistas políticos e geógrafos. Podem ser distinguidos três eixos dessa renovação da problemática regional.

Em primeiro lugar, cabe destacar os trabalhos seminais desenvolvidos por um grupo de cientistas sociais italianos empenhados em compreender e analisar o padrão de desenvolvimento original das regiões do Centro e Nordeste daquele país, denominada "Terceira Itália" por Bagnasco (1996). A particularidade desta literatura é de combinar uma análise organizacional com aspectos institucionais e culturais. Diferentemente do modelo da grande empresa hierarquicamente integrada, característica do sistema de produção em massa predominante no Norte da Itália, as regiões do Centro e Nordeste apresentam uma organização produtiva estruturada por aglomerações de pequenas e médias empresas que se especializam em diferentes fases do processo produtivo.

O sucesso dos chamados "distritos industriais", assim qualificados por Becattini (1987, 1991), valendo-se da formulação proposta por Marshall (1901), está associado às externalidades[3] induzidas pela fina divisão do trabalho e também ao contexto sociocultural que favorece ações coletivas fundamentais para a eficiência do sistema produtivo. Em particular, as regras e normas sociais que valorizam o trabalho, a mobilidade social e a troca de informações permitiriam combinar concorrência e cooperação entre os diversos agentes, ou seja, incentivos individuais e coletivos.

O caso da Terceira Itália se tornou paradigmático quando Piore e Sabel (1984) passaram a interpretar este sistema produtivo como uma alternativa à crise do sistema de produção em massa ou fordista. Para esses estudiosos norte-ameri-

[3] As externalidades devem ser entendidas como "as situações onde as decisões de consumo ou de produção de um agente afetam diretamente a satisfação (bem-estar) ou o lucro (benefício) de outros agentes sem que o mercado avalie e faça pagar ou retribua o agente para esta interação" (Picard, 1998). Elas podem ter efeitos positivos quando incrementam o bem-estar ou o lucro, ou negativos, no caso contrário.

canos, a experiência italiana representaria um caso particular de uma tendência mais geral na qual o modelo fordista estaria sendo, gradativamente, substituído por uma organização produtiva flexível e especializada, mais adaptada ao novo ambiente global, incerto e volátil.

A coloração paradigmática da experiência italiana foi reforçada com o trabalho do cientista político norte-americano Putnam (1992). Procurando explicar o bom desempenho democrático dessa região, Putnam vai desenvolver uma abordagem neoinstitucional centrada no conceito de "capital social". Como regras de reciprocidade e normas cívicas enraizadas na história, o capital social explicaria por que os indivíduos do Centro e do Nordeste da Itália conseguem superar os problemas de ação coletiva, em particular o individualismo contraproducente e o "familiarismo amoral" tão comum no Sul do país. Em síntese, ao integrar eficiência econômica e desempenho democrático, as diversas interpretações desta peculiar experiência social, econômica e política convergem para uma representação da "boa sociedade", eficiente e justa, explicando seu poder de atração nas esferas acadêmicas e entre as redes de formuladores de políticas públicas (*policy networks*).

Um segundo eixo de renovação da problemática regional veio da escola californiana de geografia econômica. Liderada por Scott, Storper e Walker, essa corrente tem como foco de análise as relações entre divisão do trabalho, custos de transações e aglomeração econômica. Como ponto de partida, reconhece-se que a desintegração vertical da produção, além de garantir economias de especialização e minimizar o excesso de capacidade produtiva, é capaz de reduzir possíveis "enclausuramentos" (*locked in*) tecnológicos[4]. Todavia, a desintegração tende a aumentar os custos de transação porque, nesse tipo de organização produtiva, as relações interfirmas se tornam mais frequentes, incertas e complexas. A organização industrial, portanto, deve arbitrar entre custos de organização internos à firma e os custos de transação interfirmas. Segundo a escola californiana, a proximidade geográfica que caracteriza as aglomerações de pequenas e médias empresas, representa um fator que minimiza os custos de transação. A conclusão geral é que, numa economia global cada vez mais relacionada com economias de escopo que privilegiam a flexibilidade, os sistemas espaciais fordistas tendem a desaparecer para dar lugar a aglomerações de empresas em busca de custos de transações mínimos.

---

[4] No modelo desenvolvido por Arthur (1989), este fenômeno diz respeito à dinâmica de alocação sob retornos crescentes em que tecnologias alternativas são aperfeiçoadas conforme sejam adotadas pelos agentes. Assim, a economia tende a se tornar enclausurada (*locked-in*) em trajetórias tecnológicas não necessariamente eficientes e impossíveis de predizer com base nas convencionais funções de oferta e demanda.

Um aspecto importante dessa corrente é sua proposta de análise geográfica da economia das formas de produção em redes, um objeto de estudo cada vez mais privilegiado pela sociologia econômica, economia das organizações, geografia econômica e ciências administrativas, entre outras. Além disso, como não depende de fatores institucionais e históricos, essa perspectiva proporciona ferramentas analíticas mais gerais e operacionalizáveis. Em particular, além de explicar os processos de reestruturação nas velhas regiões industriais europeias e norte-americanas, assim como a emergência dos novos distritos do tipo Vale do Silício e *Route 128*, ela proporciona um modelo organizacional normativo na forma de redes locais de pequenas e médias empresas.

O terceiro eixo de renovação está associado às abordagens que relacionam inovações tecnológicas e aspectos regionais. Segundo elas, uma das forças das aglomerações produtivas desintegradas é a de se beneficiar dos conhecimentos e informações distribuídos entre diferentes atores envolvidos na produção de bens e serviços (Rallet & Torre, 2000; Amin & Cohendet, 2003; Malmberg & Mask, 1997; Storper, 1997). Autores vinculados a essa abordagem reconhecem que a integração vertical favorece a coordenação das diversas fases produtivas. Dessa forma, a proximidade organizacional tende a eliminar os problemas de coordenação relacionados a distâncias geográficas e culturais. No entanto, ao limitar o número de interações entre as unidades envolvidas, corre-se o risco de perder valiosas informações e conhecimentos.

Os sistemas produtivos dependem, portanto, do desenvolvimento de competências coletivas capazes de construir os recursos que lhes são estratégicos. A proximidade de centros de produção de conhecimento, por exemplo, proporciona a possibilidade de poder contar com um mercado do trabalho altamente qualificado e atualizado, e um ambiente que favorece a difusão de conhecimentos tácitos. A importância da proximidade geográfica será, desse modo, função do tipo de atividade inovadora envolvida. No caso das atividades relacionadas a tecnologias padronizadas, as informações e os conhecimentos podem ser codificados em padrões (*standards*) e transmitidos através do espaço sem grandes prejuízos. No entanto, se as atividades envolverem intensas interações, por exemplo, entre produtores e clientes (Lundvall, 1991), e a tecnologia for complexa, a proximidade geográfica pode se revelar um fator que favorece a criação de recursos estratégicos. O contexto social e cultural e a possibilidade de frequentes relações "face a face" facilitam, por exemplo, a coordenação dos diversos atores, a transmissão das informações pertinentes e a difusão de conhecimentos tácitos.

O programa de pesquisa sobre os meios inovadores reforça a problemática que relaciona o contexto regional e inovações (Aydalot, 1986; Camagni, 1991;

Maillat, 1995). Constatando as transformações das hierarquias espaciais ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, o grupo de pesquisa sobre meios inovadores (*Groupe de Recherches Européen sur les Milieux Innovateurs - GREMI*) se desenvolveu em torno de uma hipótese de trabalho que assim pode ser resumida: as empresas inovadoras não agem de forma isolada, mas interagem com outras firmas num ambiente coletivo que desenvolve uma percepção convergente das restrições e oportunidades mercantis. Considera-se, em particular, que os comportamentos inovadores não são globais, mas sim que eles são o resultado de interações localizadas entre um conjunto de atores que partilham competências específicas e conhecimentos complementares. Trata-se, nesse sentido, de uma perspectiva que busca, a partir dos padrões de interação e dos processos de aprendizagem coletiva, destacar o papel da proximidade geográfica nos comportamentos inovadores.

No campo dos estudos rurais, essa discussão, em particular a trajetória italiana, adquiriu o estatuto de quase paradigma. Uma primeira razão para isso é que tal trajetória pode ser interpretada como um processo de industrialização difusa, na qual os espaços rurais deixam, de forma gradual, de ser predominantemente agrícolas para evoluírem em direção a um modelo de desenvolvimento regional, estruturado por uma rede urbana de pequenas e médias cidades especializadas na produção de bens e serviços específicos (Garofoli, 1997; Bagnasco, 1996). Os espaços rurais, nesse estilo de desenvolvimento, não se reduzem às atividades agrícolas (Marsden et al, 1993), mas são espaços sociais plurissetoriais estruturados por redes produtivas, familiares, profissionais, etc.

Uma segunda razão para destacar essa experiência reside na possibilidade de extrair desse caso específico argumentos que justificam novas estratégias de desenvolvimento rural. Sendo a tradição de agricultura familiar um dos fatores da bem-sucedida trajetória italiana, estudiosos e formuladores de políticas encontram razões para legitimar a transformação das ações públicas, e justificar mudanças na concepção dos instrumentos de promoção do desenvolvimento rural. Com efeito, o desenvolvimento rural se dissocia da busca de economia de escala decorrente do aumento da produtividade agrícola, e se aproxima de uma concepção que valoriza a construção de economias de escopo direcionadas para satisfazer uma demanda atenta à qualidade dos bens e serviços ofertados (Saraceno, 1994, 1998).

Até o presente, pode-se dizer que, no plano analítico, a problemática territorial no meio rural tem procurado destacar o papel das redes formadas por ONGs, associações comerciais, empresários locais, agências de desenvolvimento, produtores e suas organizações, agroindústrias, etc. Dessa forma, proporciona visibilidade a novos atores e realça o arcabouço organizacional e cultural do espaço

em que se desenvolvem as interações. Do ponto de vista normativo, por outro lado, o reconhecimento de uma multiplicidade de atores tende a valorizar os processos negociados e as alianças políticas capazes de mobilizar os recursos locais, ampliando as possibilidades de reprodução social e econômica dos habitantes dos espaços rurais.

A problemática territorial proporciona, dessa maneira, argumentos para justificar uma mudança do referencial que orienta as políticas públicas. Em particular, proporciona elementos para legitimar ações que visam a animar fóruns capazes de aglutinar as energias sociais locais, e não apenas iniciativas direcionadas para facilitar as condições produtivas do sistema agroalimentar como têm sido, tradicionalmente, as políticas de desenvolvimento rural. No contexto brasileiro, espera-se, entre outras coisas, que os espaços rurais onde predominam a agricultura familiar sejam capazes de induzir um estilo de desenvolvimento rural mais sustentável, mais justo e gerador de novas oportunidades econômicas (Abramovay, 2003; Veiga, 2001).

Registre-se, a propósito, a agregação – na literatura contemporânea sobre o território – dos conceitos, premissas e promessas avançados pelo debate sobre o desenvolvimento sustentável, em particular, sua aplicação ao planejamento territorial (Wced, 1987). Esse movimento contribuiu para a incorporação das dimensões identitária, material e organizacional dos territórios e, desse modo, reforçou o requisito de uma abordagem pluridisciplinar. A não-obtenção de algum grau de sustentabilidade resultaria na "deterioração qualitativa" do território (Laganier et al, 2002). Veremos, no terceiro capítulo desta coletânea, como as premissas do desenvolvimento sustentável foram integradas no debate contemporâneo sobre as políticas territoriais no Brasil.

A plena compreensão dos termos desse debate requer a consideração do processo que resultou na mudança do papel do Estado como gestor e articulador exclusivo de políticas socioeconômicas e de desenvolvimento territorial, tema a ser também retomado no terceiro capítulo. Para tanto, torna-se incontornável agregar à análise as premissas do Consenso de Washington[5] que, durante as duas últimas décadas, constituíram a base programática dos ajustes estruturais nacionais. O receituário do Consenso proporcionou uma (nova) estratégia político-econômica de afrontamento das consequências socioeconômicas negativas da chamada "década perdida" (anos 1980) sobre, de um lado, a erosão das finanças públicas e, de outro, sobre a queda dos níveis de emprego e de renda (Williamson, 2004).

[5] O termo "Consenso de Washington" foi cunhado pelo economista John Williamson em 1989, quando da realização de um seminário sobre a necessidade de reformas econômicas na América Latina.

Destaque-se, no programa do referido Consenso, um ponto que incide diretamente sobre as políticas territoriais, a saber, a inclusão do tema sobre as "instituições de regulação" (Idem). Para promover o binômio crescimento/desenvolvimento, o receituário do Consenso de Washington incentiva a criação de instâncias públicas regulatórias, porém não estatais. Esse enfoque encontrou guarida também no relatório de 2002 do Banco Mundial, intitulado "Instituições para os mercados" (Banque Mondiale, 2002), no qual é sugerido que o papel de um Estado "moderno" deve ser o de incentivar a criação de instituições[6] que facilitem e regulem mercados (eficientes).

Dado que o Consenso de Washington prega, em sua essência, a diminuição da estrutura estatal, nada mais lógico do que incluir em seu conteúdo programático o incentivo à criação de uma rede de instituições presentes localmente. Em resumo, trata-se de delegar a gestão territorial aos agentes locais – sociedade civil, representantes políticos e de ONG, empresariado, etc. –, tendo como objetivo dinamizar o capital social[7] territorial, ou seja, as interações sociais, políticas e econômicas singulares a cada território. Ver-se-á, no terceiro capítulo dessa coletânea, como as premissas do Consenso de Washington e do desenvolvimento sustentável foram integradas, de distintas formas, ao debate contemporâneo sobre as políticas territoriais no Brasil.

## Território e desenvolvimento territorial: da ação pública localizada à ação coletiva territorial

Parte deste tópico foi extraída da análise realizada por Carrière e Cazella (2006). Os estudos acerca do espaço geográfico e as reflexões sobre o desenvolvimento ignoraram-se mutuamente até o início dos anos 1970. Após, mais ou menos, vinte e cinco anos de interesses separados, ganharam importância as reflexões que tentam associá-los. Assim, o espaço-lugar de desenvolvimento, ou seja, o simples suporte

[6] "[Instituições] são os constrangimentos idealizados pelos seres humanos que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem tanto em constrangimentos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), quanto em regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Através da história, instituições têm sido idealizadas pelos seres humanos para criar ordem e reduzir incertezas nas trocas" (North, 1991, p. 97).

[7] "O capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à existência de uma rede sustentável de relações mais ou menos institucionalizadas de inter-reconhecimento; ou, em outras palavras, ao pertencimento a um grupo, como conjunto de agentes que não são somente dotados de propriedades comuns, mas estão unidos por laços permanentes e úteis" (Bourdieu, 1980, p. 2).

das atividades econômicas, é substituído pela idéia do espaço-território carregado de vida, de cultura e de potencial de desenvolvimento (Lacour, 1985).

O espaço-território se diferencia do espaço-lugar pela sua "construção" a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem. A noção de território designa, aqui, o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais. O território não se opõe ao espaço-lugar funcional, ele o complexifica, constituindo uma variável explicativa suplementar. Como sugere Pecqueur (1987, p. 9), "o jogo dos atores adquire localmente uma dimensão espacial que provoca efeitos externos e pode permitir a criação de um meio favorável para o desenvolvimento do potencial produtivo de certo local."

Os estudos mais recentes sobre esse assunto indicam, por um lado, que a formação de um território resulta do encontro e da mobilização dos atores que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns. Por outro, demonstram que um "território dado", cuja delimitação é político-administrativa, pode abrigar vários "territórios construídos". A configuração organizacional das diversas instituições e o cruzamento do duplo jogo da concorrência que se estabelece entre as empresas e entre os diferentes territórios são elementos constitutivos da noção de desenvolvimento territorial. Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, e sua construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade dos atores (Pecqueur, 1996).

Em outras palavras, os "territórios construídos" apresentam três características básicas: a) eles são múltiplos, podendo se sobrepor, além de impermanentes; b) na maioria das vezes, seus limites não são nítidos; c) eles buscam valorizar o potencial de recursos latentes, virtuais ou "escondidos". Entende-se aqui por "recursos" os fatores a serem explorados, organizados ou revelados. Quando um processo de identificação e valorização de recursos latentes se concretiza, eles se tornam "ativos" territoriais. Os recursos e ativos podem ser genéricos e específicos. Os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das pessoas, onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências funcionais (Pecqueur, 2004).

O processo de especificação de ativos diferencia um território dos demais e se contrapõe ao regime de concorrência baseada em produção padronizada. Segundo Pecqueur (2004, p. 4), "a dinâmica de desenvolvimento territorial visa revelar os recursos inéditos e é por isso que ela se constitui numa inovação."

Novas configurações e conhecimentos territoriais podem ser produzidos quando saberes heterogêneos são articulados e combinados. A metamorfose de recursos em ativos específicos é indissociável da história longa, da memória social acumulada e de um processo de aprendizagem coletiva e cognitiva (aquisição de conhecimento) característica de um dado território.

Esse processo de especificação consiste, portanto, na qualificação e diferenciação de recursos que os atores locais revelam no processo de resolução de problemas comuns ou similares. O ponto máximo de maturação de um território construído consiste na geração de uma "renda de qualidade territorial", capaz de superar a renda obtida através da venda de produtos e serviços de qualidade superior. Nessa concepção, o próprio território é o "produto" comercializado. Para tanto, os diferentes atores locais – públicos e privados – precisam articular suas ações mercantis e não-mercantis, com o propósito de criar uma oferta heterogênea e coerente de atributos territoriais.

Os estudos dos territórios baseados na teoria das instituições oferecem uma interpretação que coloca em destaque as ações coletivas dos atores sociais (mercantis ou não). O território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional. A pluralidade dos modos de funcionamento das instituições pode ser dividida em dois grupos. Por um lado, as instituições informais – a exemplo dos costumes e das representações coletivas da sociedade – estruturam os modelos coletivos e normativos do pensamento e da ação social. Elas desempenham, ao mesmo tempo, papéis informativos e cognitivos. Por outro lado, as instituições formais

> desempenham um duplo papel, estrutural e cognitivo, complementar ao papel das instituições informais; elas corrigem, de certo modo, a insuficiência das instituições informais em organizar o sistema econômico, além de terem uma existência concreta e construída. (Abdelmalki et al., 1996, p. 182)

A criação coletiva e institucional do território está associada à idéia de que as transformações das propriedades do território-dado podem gerar e maximizar o processo de valorização de diversos recursos – genéricos e específicos – desse espaço. A "densidade institucional" de um espaço explica a construção e as características de um território. Duas propriedades fundamentais do território se sobressaem nessa análise: a) é uma realidade em evolução; b) é o resultado simultâneo dos "jogos de poder" e dos "compromissos estáveis" estabelecidos entre os principais atores sociais.

Assim, os aparatos institucionais implicados nas dinâmicas de desenvolvimento não são os mesmos em todos os territórios. Eles variam consideravelmente, e alguns figuram como exceção, o que torna impossível imaginar um modelo genérico de desenvolvimento. Além disso, a análise institucional do território não dissimula as exclusões socioeconômicas nem os conflitos sociais. A reprodução das exclusões sociais pode acontecer numa dinâmica de criação coletiva de um território, se somente uma fração da sociedade local participa e se beneficia diretamente. As iniciativas que procuram transformar um território-dado em território-construído mediante a criação de vantagens diferenciadoras, não estão isentas do risco da elitização ou da apropriação da "renda de qualidade territorial" por um número reduzido de atores – geralmente, os mais bem posicionados na hierarquia social.

Como visto, o território é uma unidade ativa de desenvolvimento que dispõe de recursos específicos e não transferíveis de uma região para outra. Trata-se de recursos materiais ou não, a exemplo de um saber-fazer original, em geral, ligado à história local. A consequência disso é que não se pode valorizar esse tipo de recurso noutro lugar. O território não é, portanto, só uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica. Isso significa que as mesmas condições técnicas e financeiras não geram os mesmos efeitos econômicos em termos de desenvolvimento em dois territórios diferentes. O território, como afirmam Courlet e Pecqueur (1993), é o resultado de uma construção social. O que cria o território é o sistema de atores locais.

O desenvolvimento territorial passa, assim, por um inventário dos recursos locais[8] – um inventário realizado com imaginação, capaz de transformar aspectos negativos em novos projetos de desenvolvimento. Ou ainda, que valores simbólicos passem a desempenhar um papel de recursos socioeconômicos. Nesse sentido, não se instala uma dinâmica de desenvolvimento territorial sem a criação ou o reforço de redes e de formas de cooperação. As estruturas de intercâmbio entre pesquisadores, associações civis, empresas privadas e órgãos públicos são fundamentais para estimular a reflexão de novos projetos. O desenvolvimento territorial pressupõe, ainda, a negociação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal forma que todos aproveitem a "atmosfera" propícia à geração de iniciativas inusitadas.

Outro aspecto operacional tem a ver com medidas de planejamento dos pequenos centros urbanos, visando a reequilibrar as malhas urbanas e a permitir

[8] Para exemplos de projetos de desenvolvimento territorial centrados na valorização de recursos territoriais específicos, ver Carrière e Cazella (2006).

uma difusão dos serviços às empresas e à população. Esses serviços são básicos para se ter um ambiente propício à instalação de novas atividades e não podem, portanto, estar concentrados somente nos grandes polos urbanos. Em função do nível de descentralização administrativa do país, o apoio ao desenvolvimento de pequenos centros urbanos depende de planos estratégicos do Estado. O reforço do poder local passa pela descentralização político-administrativa do Estado. As estruturas centralizadas não reúnem os meios nem as competências para conhecer com profundidade as especificidades locais.

O desenvolvimento territorial torna-se, assim, um processo tributário da descentralização político-administrativa do Estado, cujo sucesso é uma variável dependente da qualidade das iniciativas locais[9]. Disso decorre que esse estilo de desenvolvimento é tributário de um processo de educação e de formação, que procura requalificar o saber-fazer local, lançando mão de novas tecnologias. Isso impõe incluir, nos projetos locais, programas de informação, de formação e de educação.

Nos casos bem-sucedidos, três categorias de atores, embora com interesses diferentes, adotam algumas modalidades de cooperação e estabelecem estratégias de desenvolvimento comuns: a) os atores públicos dos diferentes escalões de governo; b) atores privados ligados a empresas, bancos, agências de seguros, caixas de poupança, etc.; c) os componentes da sociedade civil, tais como associações culturais ou esportivas, sindicatos e estruturas de educação.

Esses princípios gerais, porém, recobrem estratégias diferenciadas de desenvolvimento econômico devido à existência de uma diversidade de configurações produtivas, sendo as mais conhecidas os casos dos distritos industriais, os arranjos produtivos locais, ou, ainda, os conglomerados (*clusters*) de empresas. Em todos os casos, os territórios resultam do agrupamento de empresas (ou unidades de produção) – o qual dá lugar a uma especialização da oferta e ao desenvolvimento de um saber-fazer específico. Contudo, a relação com o mercado pode ser profundamente diferente. No caso dos territórios, no sentido de Pecqueur, a estratégia é baseada no desenvolvimento de ativos não transferíveis (cf. *supra*). Já no caso dos conglomerados de empresas, amplamente descritos por Porter (1999), não se trata tanto de evasão da concorrência, como no caso anterior, mas, ao contrário, trata-se de afrontá-la nas melhores condições possíveis. Porter (Idem) considera que o desenvolvimento territorial é dependente da capacidade concorrencial do território, a qual está associada à qualidade dos fatores de produção (vantagens comparativas naturais), à concentração de empresas, à impor-

[9] Uma excelente análise sobre esse tema é realizada por Putnam (2000) com base na experiência italiana de descentralização.

tância da rivalidade entre empresas criada pela proximidade e pela existência de indústrias conexas (à montante e à jusante da produção) nas áreas de abastecimentos e serviços. A densidade econômica e institucional, além de valorizar os ativos específicos, permite minimizar os custos de transação, gerar economias de escopo e criar um processo cumulativo de desenvolvimento (Krugman, 1995; Hirschman, 1986).

As teorias de Porter tiveram uma enorme repercussão na América Latina no debate sobre desenvolvimento territorial em meio rural. Elas constituem um ingrediente importante da reflexão sobre a "nova ruralidade", amplamente difundida por agências internacionais de cooperação, tais como o IICA (1998) e instituições financeiras internacionais (BID, BM) (Echeveri & Ribeiro, 2002; Gómez Echenique, 2002; Schejtman y Berdegué, 2003; Dirven, 2006). No Brasil, essas teorias são referências importantes para o Programa Arranjos Produtivos Locais (APL), desenvolvido pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção (SDP), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Ver-se-á, em capítulo posterior, que políticas territoriais estão também presentes nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente e da Integração Nacional. O próprio "Plano Plurianual 2004-2007 – Orientação estratégica de governo" previa que "[a] rica diversidade regional será empregada como um ativo na regionalização do nosso desenvolvimento, de forma compatível com o requisito fundamental da sustentabilidade ambiental" (Mpog, 2004, p. 12).

Como conclusão geral do capítulo, ressalta-se que o território, mais que um "conceito-mala", 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. Considera-se que os diversos enfoques assinalados anteriormente se justificam do ponto de vista das políticas públicas e da ação coletiva, e podem existir simultaneamente. Nada impede que os territórios resultantes de lógicas distintas (ação pública, ação coletiva, regulação social) se sobreponham. Cada problemática de intervenção pode gerar o seu território.

## Referências bibliográficas

ABDELMALKI, L. et al. Technologie et territoires: le territoire comme création collective et ressource institutionnelle. In: PECQUEUR, B. (Ed.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: L'Harmattan, 1996, p. 177-194, 246 p.

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural. In: *Anais do Seminário Internacional Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Fortaleza: MDA/Nead, p. 301-311.

ACSELRAD, H. O Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia e o panoptismo imperfeito. In: *Cadernos do IPPUR Planejamento e Território* - ensaios sobre a desigualdade, Ano XV, n. 2, ago-dez 2001/ Ano XVI, n. 1, p. 53-75, jan-jul 2002.

AMIN, A.; COHENDET, P. Geographies of knowledge formation infirms. *Paper* DRUID *Summer Conference*, 2003.

ARTHUR, W. B. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Economic Journal*, 99, p. 116-131, 1989.

AYDALOT, P. Millieux innovateurs en Europe. In: GREMI, 1986.

BAGNASCO, A. Le Developpement diffus: le modèle Italien. In: SACHS, I. (Dir.) *Quelles Villes, Pour Quel Developpement?* Paris: PUF, 1996, p.191-213.

BANQUE MONDIALE. *Rapport sur le développement dans le monde 2002* – Des institutions pour les marchés. Paris: ESKA, 2002, 280 p.

BECATTINI, G. *Mercati e forza locali:* il distrito industriale. Il Molino, 1987.

_____. Il distrito marshalliano come conceito sócio-economico. In: PYKE & alii. (Org.) *Industrial district and firm cooperation in Italy*, IILS, 1991.

BOURDIEU, P. Le capital social. Notes provisoires. Actes de la *Recherche en Sciences Sociales*, n. 31, p. 2-3, 1980.

CAMAGNI, R. *Innovation networks*: spatial perspectives. Belhaven-Pinter, 1991.

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Florianópolis, *Eisforia*, n. Especial, p. 23-48, 2006.

CASTRO, Iná Elias de. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Território*, v. I, n. 2, p. 33-42, jan/jun. 1997.

COURLET C.; PECQUEUR B. Industries et dynamiques de territories. Paris. *Revue d'économie industrielle*, 64; p. 7-21, 1993.

DIRVEN, M. Acción conjunta en los clusters: entre teoria y los estudios de caso. *Seminario Internacional Territorios Rurales en Movimiento*. Santiago do Chile: Rimisp/IDRC, 2006, 14 p.

ECHEVERRI, R.; M DEL P. RIBERO. *Nueva ruralidad vision del Territorio en América y el Caribe*. San José (CR): IICA, 207 p., 2002.

GAROFOLI, G. Industrialisation diffuse et systèmes productifs locaux: un modèle difficilement transferable aux Pays en voie de developpement. In: ABDELMAKI & COURLET. (Org.) *Les nouvelles logiques de développement*. L´Harmattan, 1997, p. 367-382.

GOMES, P.C. da Costa. A dimensão ontológica do território no debate da cidadania: o exemplo canadense. In: *Território*, v. I, n. 2, p. 43-62, jan/jun. 1997.

GÓMEZ Echenique, 2002. Groupe Polanyi. *La multifuncionalité de l'agriculture*. Une dialectique entre marché et identité. Paris: Quae, 2008.

GUMUSCHIAN H. 2002. *Entre forme et sens*: le territoire comme objet géographique. Les entretiens du Pradel. 2ème édition, Académie d'agriculture de France, www.academie-agriculture.fr.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*. Do "fim dos territórios" à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre: UFRGS/ULBRA/AGB, 2004a, mimeo, 21p (*I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades*).

HIRSCHMAN, A. O. *Strategy of economic development*, Yale University Press, 1958.

_____. Vers une économie politique élargie. In: *Collection Le sens commun*. Editions de minuit, 1986, 110 p.

KRUGMAN, P. 1995.

LACOSTE Y. *Géopolitique des grandes villes*. Paris: la Découverte, Hérodote, 101, 2001, p. 3-9.

LACOUR, C. Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. In: *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*. Bordeaux, ASRDLF, n. 5, p. 837-847, 1985.

LAGANIER, R. ; VILLABA, B.; ZUIDENAU, B. *Le développement durable face au territoire:* éléments pour une recherche pluridisciplinaire. Développement Durable et Territoires. Disponível em: www.revue-ddt.org/dossier001/D001_A01.htm), 2002, 14 p.

LUNDVALL, B.A. *National system of innovation*. Toward a theory of innovation and interactive. Pinter Publisher, 1992.

MAILLAT, D. Millieux innovateurs et dynamique territoriale. In: RALLET & TORRE. (Org.) Economie industrielle et économie spatiale. *Economica*, p. 211-231, 1995.

MALMBERG A.; MASK P. Towards an explanation of regional specialization and industry agglomeration. In: *European Planning Studies 5*, p. 25-41, 1997.

MARSDEN, T. et al. *Constructing the countryside*. UCL Press, 1993.

MARSHALL, A. The principles of Economics. MACMILLAN, 1901.

MESSNER, D. *The Network based global economy:* a new governance triangle for regions, IDS working papers, 2003.

MEO, G. D. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan, 1998.

MORAES, Antonio Carlos R. *Bases da Formação Territorial do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2000.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano Plurianual 2004-2007* – Orientação estratégica de governo. Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social, 2004, 27 p.

MYRDAL, G. *Théorie économique et pays sous-développés*. Présence Africaine, 1959.

NORTH, D.C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PECQUEUR, B. *De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire:* essai sur le développement local. Grenoble, Université des Sciences Sociales, Thèse de doctorat, 1987, 475 p.

_____.(Ed.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris, L'Harmattan, 1996, 246 p.

_____. *Le développement territorial:* une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Grenoble, Institut de Géographie Alpine, 2004, 15 p.

PICARD P. *Eléments de micro-économie*. Paris: Montchrétien, 5ème ed. 1998.

PORTER, M. Competitive Advantage. *The Free Press*, New York. 1985, 645 p.

PIORE, M.; SABEL, C. *The second industrial divide:* possibility for prosperity. Basic Books, 1984.

PORTO-GONÇALVES, C.W. *A reinvenção dos territórios:* a experiência latino-americana e caribenha. 2005, Mimeo, 50p.

PUTNAN, R. D. *Comunidade e democracia:* a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RALLET, A. De la globalisation à la proximité géographique: pour um programme de recherche. In: GILLY & TORRE. (Org.) Dynamiques de proximité, *L´ Haramattan*, Paris, 2000, p. 37-57.

RENARD J. *Le territoire:* le regard d'un géographe. Les entretiens du Pradel. 2ème édition. Académie d'agriculture de France, www.academie-agriculture.fr. 2002.

SANTOS, M. et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. Caderno publicado por ocasião do *XII Encontro Nacional de Geógrafos*. Florianópolis, julho de 2000. 15 páginas.

SANTOS, M. O Retorno do Território. In: SANTOS et al. *Território Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, p.15-20.

_____. *A Natureza do Espaço.Técnica e Tempo, Razão e Emoção.* São Paulo: Hucitec, 1996.

SARACENO, E. Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economics*, v. 21, p.451-74, 1994.

_____. Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: a European experience. *Políticas Agrícolas*, n. especial, p. 71-104, 1998.

SCOTT, A.J. La poussée régionale: vers une géographie de la croissance dans les pays en développement. *Géographie, Économie, Société 5,* p. 31-57, 2003.

SCHEJTAMN A.; J.A. BERDEGUE. *Desarrollo territorial rural*. RIMISP, Santiago, Chile, Febrero 2003.

STORPER, M. *The regional world:* Territorial development in a global economy. New York: Guilford, 1997.

VEIGA, J.E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento, *Revista Estudos Avançados 15* (43), p. 101-119, 2001.

WCED. *Our common future.* Oxford: Oxford University Press, 1987, 80 p.

WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus as policy prescription for development*, 2004, 22 p. (disponível em: www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf)

CAPÍTULO 2

# MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E O ENFOQUE DA PESQUISA

*Ademir A. Cazella*

*Philippe Bonnal*

*Renato S. Maluf*

Neste capítulo apresenta-se inicialmente uma síntese das reflexões anteriores da equipe sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura e sua aplicabilidade nas condições sociais da agricultura familiar brasileira. Em seguida, discutem-se as diferentes concepções que procuram associar o enfoque da MFA e do território para, então, abordar o tema das dinâmicas territoriais. Esse tema e os projetos coletivos empreendidos por atores territoriais constituem o principal do marco analítico e, por consequência, as duas entradas de base para os estudos de caso da pesquisa. O último tópico do capítulo detalha os demais passos metodológicos adotados na pesquisa realizada.

## Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil

A noção de multifuncionalidade da agricultura é tomada como um "novo olhar" sobre a agricultura familiar, que permite analisar a interação entre famílias rurais e territórios na dinâmica de reprodução social, considerando os modos de vida das famílias na sua integridade e não apenas seus componentes econômicos. A noção incorpora a provisão, por parte desses agricultores, de bens públicos relacionados com o meio ambiente, a segurança alimentar e o patrimônio cultural (Maluf, 2002).

Basicamente, o enfoque da MFA remete a quatro níveis de análise: (i) as famílias rurais, (ii) o território, (iii) a sociedade; (iv) as políticas públicas. Pesquisa realizada anteriormente com famílias rurais de regiões bastante diversas do Brasil permitiu observar as circunstâncias que afetam o desempenho das múltiplas "funções" atribuídas à agricultura, desde a ótica das dinâmicas de reprodução dessas famílias. Essas dinâmicas são "localizadas" no sentido de estarem inseridas em determinados territórios, ao mesmo tempo que contribuem para a sua configuração. A incorporação da dimensão do território demanda investigar, adicionalmente, a percepção sobre as referidas "funções" e a correspondente atuação dos atores e redes sociais relevantes na construção social dos respectivos territórios. Finalmente, tem-se a análise das políticas públicas, objetivando verificar em que medida elas reconhecem e conferem legitimidade à multifuncionalidade da agricultura familiar.

Coerente com esse enfoque, a unidade de observação deixa de ser a agricultura *stricto sensu* e passa a ser a família rural considerada uma unidade social e não apenas unidade produtiva. Por família rural entende-se a unidade que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra, "situada" num território com determinadas características socioeconômicas, culturais e ambientais. Nesses termos, amplia-se o universo de análise para além das unidades tidas como economicamente relevantes em função da produção que realizam, isto é, as unidades familiares rurais são consideradas em seu conjunto, independentemente do estatuto socioprofissional que lhes é atribuído.

Nas etapas anteriores, o universo de pesquisa em cada estudo de caso era constituído por uma unidade socioespacial (localidade, bairro, assentamento, comunidade, vilarejo, arraial, etc.) cuja amplitude era definida pelas próprias famílias que a integram. Vale dizer, o universo de pesquisa abrangeu todas as famílias que se consideravam integrantes da unidade socioespacial considerada, portanto com uma delimitação espacial flexível que reflete as peculiaridades de cada estudo de caso. Na etapa seguinte, quando o foco da pesquisa se dirigiu aos atores sociais e aos espaços locais de concertação, esse olhar se ampliou de modo a abranger os municípios em que essas comunidades se localizavam. A pesquisa que fundamenta a presente publicação, por sua vez, adotou uma conceituação de territórios construídos a partir de projetos coletivos, levando-se a ampliar a delimitação espacial para além dos municípios conforme fosse a amplitude dos respectivos projetos. Retomar-se-á esse ponto na seção que detalha o método da pesquisa.

A noção de MFA é útil à realidade brasileira à medida que for considerada um instrumento de análise dos processos sociais agrários que permite enxergar

dinâmicas e fatos sociais obscurecidos pela visão que privilegia os processos econômicos, ainda que se concorde em que, no Brasil, a promoção da MFA tenha de ser combinada com o estímulo à produção de alimentos. O papel atribuído pela noção de MFA à atividade agrícola, especialmente à produção agroalimentar, na conformação do rural e na reprodução das famílias rurais, é um dos elementos diferenciadores da sua aplicação na Europa e no Brasil. Mais problemática é a aplicação da noção de multifuncionalidade para além das formas de agricultura familiar ou das unidades familiares rurais. Considera-se serem estas as formas que melhor expressam, efetiva ou potencialmente, o que a noção pretende como um objetivo de políticas públicas voltadas à promoção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e que valorizem a diversidade cultural e dos biomas. Nesse sentido, essa noção não representaria uma mera atualização da antiga e conhecida ótica das funções da "agricultura em geral" nos processos sociais e econômicos.

A importância atribuída à produção alimentar deve ser cotejada com a constatação de que a reprodução econômica das famílias rurais, nas condições brasileiras, não guarda uma relação linear com a atividade agrícola desenvolvida por essas famílias, pois a maioria delas obtém incrementos de renda por outras fontes que não apenas sua produção agrícola mercantil. Embora a constatação não seja nova, tal característica coloca desafios específicos para a correlação entre a atividade agrícola e a promoção das demais funções da agricultura que se pretende valorizar. A proposição habitual no Brasil de valorizar a produção de alimentos e outros bens agrícolas sob formas que contemplem várias "funções" (equidade social, diversidade cultural, sustentabilidade, etc.), implica consequências não triviais em termos dos instrumentos para promovê-la e do tratamento a ser dado aos que "não se enquadram na norma".

As pesquisas realizadas pela equipe levaram a colocar ênfase em quatro expressões da MFA na realidade rural brasileira (Carneiro & Maluf, 2003). As formas de manifestação de cada uma das quatro funções refletem aspectos particulares de cada contexto socioespacial ou território, assim como os territórios diferenciam-se quanto à presença simultânea de várias funções e à articulação que se estabelece entre elas. As funções são as seguintes:

a) *reprodução socioeconômica das famílias rurais*: diz respeito à geração de trabalho e renda que permita às famílias rurais se manterem no campo em condições dignas, função proeminente num contexto de elevado desemprego e de baixa renda para amplos segmentos da população. A agricultura continua a desempenhar papel central na reprodução econômica e social das famílias rurais no Brasil, apesar de que, para um bom número delas, sua contribuição menos importante é a renda monetária obtida pelas famílias com a produção agrícola própria;

b) *promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade*: a segurança alimentar é aqui considerada nos sentidos da disponibilidade e acesso aos alimentos e o da qualidade destes. A pesquisa constatou a importância da produção voltada para o autoconsumo, num contexto de crise da produção familiar mercantil e do desemprego urbano e rural; já quanto ao provimento alimentar da sociedade, poucos agricultores reconheceram que conseguem cumprir adequadamente este papel;

c) *manutenção do tecido social e cultural*: essa contribuição da agricultura decorre das anteriores e também de fatores ligados à identidade social e às formas de sociabilidade das famílias e comunidades rurais. A agricultura continua sendo o principal fator definidor da identidade e condição de inserção social das famílias rurais brasileiras; contudo, não há uma coincidência entre as expectativas dos agricultores, quase sempre pessimistas em relação ao futuro da atividade agrícola e à intenção de permanecer no campo ou "no lugar" – esse aparente paradoxo se desfaz quando se diferencia a relação dos entrevistados com o (meio) rural e com a atividade agrícola;

d) *preservação dos recursos naturais e da paisagem rural*: as pesquisas revelaram conflitos generalizados entre o objetivo da preservação dos recursos naturais e a prática da agricultura por parte da agricultura familiar, relacionados com o uso sustentável dos recursos naturais e, principalmente, com o confronto entre as práticas agrícolas (algumas tradicionais) e aspectos da legislação ambiental. Quanto à preservação da paisagem, trata-se de uma questão pouco ou quase nada tratada no Brasil, observando-se um menor grau de percepção no tocante à paisagem rural (mais do que a agrícola).

Nas etapas anteriores de pesquisa, buscou-se também aferir a percepção dos aspectos contemplados pela noção de MFA por parte dos formadores de opinião e formuladores de política em âmbito local. As visões acerca da agricultura e de seus papéis revelaram-se, naturalmente, bastante diversas, indo desde o reconhecimento da agricultura como base da economia local (importância produtiva e aportes financeiros indiretos como os da previdência) até a constatação da sua pouca importância econômica e incapacidade de impulsionar o desenvolvimento local. Entre esses extremos, há um leque de percepções nas quais a baixa participação do setor agrícola no produto do município não impede uma visão positiva da importância da agricultura na dinâmica local de desenvolvimento. No entanto, essa avaliação é acompanhada da já mencionada ambiguidade quando se trata do futuro da atividade e das expectativas para os(as) filhos(as).

A referência pelos atores locais às funções da agricultura de garantir a segurança alimentar (da sociedade e das próprias famílias) e aliviar a pressão do êxodo rural sobre os centros urbanos foi recorrente em todos os casos. Já a questão ambiental aparecia como pivô de conflitos entre práticas agrícolas e legislação ambiental, na maioria das vezes não explicitados no interior dos CMDRs.

## A relação entre multifuncionalidade da agricultura e território

Os territórios são, usualmente, considerados unidades privilegiadas de expressão da multifuncionalidade da agricultura a serem tomadas em conta na definição das políticas públicas. Contudo, a revisão da literatura evidencia uma grande diferença de abordagem entre os autores que tratam da relação entre multifuncionalidade e território. As diferenças observadas se devem, principalmente, à existência de múltiplas acepções da multifuncionalidade do ponto de vista disciplinar. Uma primeira diferença se observa entre os autores que posicionam o conceito de multifuncionalidade estritamente no campo da economia e aqueles que consideram o conceito de maneira mais ampla. Uma segunda diferença ocorre entre os economistas que se posicionam na problemática de regulação pública e aqueles que se colocam na perspectiva de desenvolvimento territorial.

As referidas diferenças expressam também, ao menos, quatro concepções de território, não excludentes entre si e que guardam estreita ligação com os olhares disciplinares:

a) território como unidade de atuação do Estado para controlar a produção de externalidades pela agricultura, sejam elas positivas ou negativas: esta abordagem responde a uma preocupação da economia da escolha pública;

b) território como unidade de construção de recursos específicos para o desenvolvimento econômico: esta preocupação está tratada a partir do ponto de vista da economia territorial;

c) território produto de uma ação coletiva: concepção que responde nitidamente a uma preocupação da Sociologia e da economia das organizações;

d) território como componente fundamental das sociedades tradicionais, no sentido de sociedades arcaicas, que se inscreve na perspectiva da Antropologia e da Antropologia Econômica.

Veja-se cada uma dessas quatro concepções.

### a) Território como lugar de expressão e de tratamento das externalidades da agricultura

A economia da escolha pública se preocupa com o bem-estar social, tendo por base a teoria econômica neoclássica. Mais precisamente, a economia pública pretende determinar as vias a seguir para maximizar o bem-estar social (em oposição ao bem-estar individual, objeto da economia padrão). Nessa concepção, a economia pública se interessa pela produção e regulação de bens públicos, entendidos como os bens para os quais os mercados de bens e serviços não funcionam adequadamente, por não existirem os fenômenos da exclusividade e da rivalidade próprios dos bens privados[1]. Sua finalidade é determinar as ações do Estado – sempre limitadas de modo a não interferir no funcionamento dos mercados – para maximizar a produção de bens públicos, sendo possíveis diversas soluções complementares: (i) regulamentação; (ii) ação incitativa (subsídio para estimular a produção de externalidades positivas ou, ao contrário, multas para reduzir a produção de externalidades negativas); (iii) internalização do tratamento da externalidade no custo de produção do bem, introdução de pedágios baseados nos consentimentos em pagar ou receber.

No caso específico da multifuncionalidade da agricultura, o foco de atenção se volta para as externalidades ligadas às atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras e florestais. As questões consideradas neste caso são as seguintes: quais são as amenidades (externalidades positivas) a promover? Como hierarquizar e estabelecer prioridades entre elas? Qual é o nível ótimo de produção dessas amenidades a prever? As respostas a essas questões passam pela análise da oferta e da procura de externalidades com base no benefício marginal e custo marginal. Esse enfoque apresenta dificuldades metodológicas particulares, notadamente para identificar as causas precisas das externalidades e para internalizá-las (Mollard, 2007). Diferentes aplicações desse enfoque estão disponíveis na literatura para o setor da pesca recreativa (Salanie & Le Goffe, 2002).

Nessa perspectiva, o território não é uma categoria analítica importante. Ele é apenas o espaço geográfico da expressão das externalidades e, consequentemente, o espaço de aplicação dos instrumentos de política pública. É uma noção complementar com respeito ao setor de atividade ou ao público para o qual se dirige a medida de política pública.

[1] Um bem privado é exclusivo porque seu uso só é possível para o consumidor que paga por isso. Esse bem pode ser também rival quando o seu uso por um consumidor diminui ou impede o consumo do mesmo bem por outro consumidor. Os mecanismos de mercado são considerados suficientes para efetivar as relações de troca em que se baseia o uso de bens privados.

### b) Território como resultado de projetos coletivos voltados para a construção de recursos específicos e discriminantes

Mollard (2001) e Pecqueur (2002) oferecem uma visão diferente dos territórios e da multifuncionalidade. Com uma lógica de economia territorial, esses autores centram o olhar sobre a atividade econômica de um determinado espaço, ativando o conceito de multifuncionalidade para justificar uma estratégia de desenvolvimento territorial. Nessa concepção, o território é claramente definido como um lugar de construção de recursos específicos, condição julgada necessária para a criação de bens diferenciados. Entende-se como recurso específico um recurso que dificilmente pode ser transferido de um lugar para outro. Ele é intrínseco ao local ou ao território. O bem diferenciado é um bem específico do lugar, não pode ser encontrado, de maneira idêntica, fora do território onde foi produzido.

Sendo assim, o território é concebido como o resultado de uma ação combinada entre atores e agentes econômicos. Ao contrário da postura anterior, na qual o território não constitui uma entidade muito importante, o território ocupa aqui um papel destacado que transcende aquele dos estabelecimentos agropecuários e até da própria agricultura. A multifuncionalidade deixa de ser uma característica da agricultura para se transformar em uma característica construída do território: "a multifuncionalidade resulta da coordenação das atividades monofuncionais dos agricultores e do conjunto dos atores" (Pecqueur, 2002, p. 65). Isso não significa negar a existência da multifuncionalidade da agricultura, mas apenas que esta última não constitui o elemento fundamental da estratégia de desenvolvimento territorial. Por isso não se trata tanto de valorizar a multifuncionalidade inerente à atividade agrícola, mas de criar uma capacidade competitiva territorial inédita chamada multifuncionalidade. Esta preocupação se localiza claramente no marco do desenvolvimento territorial, no prolongamento da reflexão sobre distritos industriais e aglomerados (*clusters*), que analisa e tenta reproduzir os chamados ativos locais.

Os mecanismos mobilizados para criar a "multifuncionalidade do território" objetivam criar "cestas de bens" (Mollard, 2001; Pecqueur, 2001), sendo que os bens e serviços oriundos do território são diferenciados em relação ao exterior e associados entre si. Esta estratégia de desenvolvimento territorial se estrutura sobre três princípios básicos:

i) a constituição de uma "imagem" específica, caracterizando os produtos do território, ou seja, para retomar a concepção de Gumuschian (2002), a incorporação do simbólico e do material;

ii) a priorização dos mercados locais em detrimento dos mercados distantes, para "forçar" o consumo *in situ;*

iii) a discriminação entre os produtores, ao estabelecer um processo seletivo dos que irão participar da constituição das cestas de bens e se beneficiar do "efeito clube"[2].

Exemplos desse tipo de território são inúmeros, particularmente no caso das estratégias de qualidade de produtos a partir de sistemas de Denominação de Origem Controlada (DOC)[3].

### c) Território como o resultado de projetos coletivos convergentes não exclusivamente econômicos

Partindo de uma concepção normativa do papel da agricultura para a sociedade, numerosos autores consideram o território um lugar de construção de projetos coletivos. Trata-se, para esses atores, de empreender ações coletivas para o bem da coletividade. Do ponto de vista disciplinar, essas dinâmicas se referem a diferentes correntes de pensamento. De um lado, encontram-se as referências econômicas no campo do neoinstitucionalismo sobre a ação coletiva na utilização de bens comuns[4], apostando na importância da intercomunicação e das regras nas decisões coletivas (Ostrom, 1990). De outro lado, encontram-se referências no campo da sociologia das organizações (Crozier & Friedberg, 1977), a qual trata dos papéis do indivíduo dentro do coletivo, das relações de poder dentro do grupo e, de maneira mais geral, da coordenação entre os atores.

A reflexão sobre ação coletiva relativa à multifuncionalidade da agricultura deu lugar a dois tipos de aplicações. A primeira se refere às ações coletivas implementadas em nível local para operacionalizar oportunidades oferecidas pela política pública, valorizando a multifuncionalidade da agricultura. É o caso dos Contratos Territoriais de Estabelecimento (CTEs), analisados, dentre outros au-

[2] Bem "clube" (*club*) é um bem exclusivo, mas que não é rival, isto é, o uso do bem por um consumidor não influencia negativamente a capacidade do seu uso por outro consumidor (Coase, 1960 e 1965; Olson, 1999; Ostrom, 1990).

[3] Os produtos com denominação de origem controlada são provenientes de uma área geográfica delimitada com características edafológicas e climáticas particulares, e possuem uma reputação qualitativa assegurada tanto por normas de produção quanto por práticas tradicionais.

[4] Um bem comum não é exclusivo porque seu consumo não é restrito ao consumidor que paga por ele, mas é rival porque seu consumo influencia negativamente a capacidade do seu uso por outro consumidor.

tores, por Piraux et al. (2003), ou dos grupos de ordenamento agrário (Sabourin & Djama, 2003). A segunda aplicação diz respeito às iniciativas dos atores locais para resolver um determinado problema, por exemplo, o problema da disponibilidade de pastagem durante a seca no Nordeste (Sabourin, 2001).

Nesta concepção, o caráter geral da problemática – agricultura como contrato social – favorece a preocupação metodológica, pois se trata de responder, de maneira socialmente satisfatória, a perguntas do tipo o que fazer, com quem, onde e como, e como perenizar as ações. A reflexão em torno de instrumentos para facilitar a negociação e a coordenação entre os atores é, particularmente, numerosa: diagnóstico (Piraux et al., 2003), explicitação das representações dos atores (Candau & Chabert, 2003), modelagem (Becu et al., 2004). Contudo, o principal desafio é a construção de regras coletivas para implementar e administrar o acordo entre os atores, de maneira sustentada.

O território é, aqui, definido de diversas maneiras. Ele pode ser "imposto" pelas condições do meio ambiente ou da estrutura do povoamento (microbacia, faixa litorânea, povoado, etc.). Também pode ser definido de maneira administrativa: unidade territorial ou território ocupado pelo público destinatário de uma política pública. Por fim, ele pode corresponder ao território ocupado pelos participantes voluntários de uma ação coletiva.

### d) Território como componente fundamental de sociedades territoriais

Na Ciência Política, uma sociedade é territorial quando o poder de decisão se encontra ancorado no nível local. Sendo assim, a sociedade territorial se diferencia da sociedade setorial por numerosos aspectos sociais, culturais, ambientais e outros, que dependem diretamente das políticas públicas nacionais e não são regulados pelos setores econômicos organizados, ou seja, pelas cadeias produtivas (Muller, 2004). Nas sociedades territoriais, a ausência de processo de divisão do trabalho faz com que não atraiam setores econômicos independentes e que as transações monetárias não sejam as únicas formas que regulam os intercâmbios entre os membros da sociedade.

Alguns pesquisadores buscaram analisar o papel da agricultura em sociedades territoriais, utilizando o conceito da multifuncionalidade na Ilha de Mayotte, na Nova Caledônia e no Senegal (Groupe Polanyi, 2008). O propósito é entender como a agricultura participa na criação dos laços sociais que cimentam as sociedades e qual é sua influência territorial. Esses autores utilizaram instrumentos de análise da Antropologia, notadamente sobre intercâmbio, tal como concebido

por Mauss (1950), e sobre a produção de normas baseadas no intercâmbio, na solidariedade e na redistribuição, seguindo Polanyi (2000). Outros autores utilizam também referências da economia institucional sobre as mudanças institucionais (North, 1990) ou sobre o papel das instituições informais (Schimd, 2004).

Nesses estudos, o território é concebido como o espaço físico e simbólico, fonte tanto dos bens materiais quanto imateriais que estruturam a sociedade. A multifuncionalidade da agricultura se expressa mediante a diversidade das formas de intercâmbio e reciprocidade em torno dos produtos agropecuários, do acesso aos recursos naturais (terra, água, floresta e outros) e das relações de trabalho.

A revisão bibliográfica precedente conduz à afirmação de que, do ponto de vista da multifuncionalidade da agricultura, a noção de território apresenta algumas características que devem ser ressaltadas. Uma delas é que um território, sendo unidade delimitada, é simultaneamente um espaço de agregação e de segregação, pois há indivíduos que estão dentro e aqueles que ficam de fora; essa característica é fundamental no tocante aos territórios resultantes de ações coletivas. Além disso, um território é "bifacial", para retomar a expressão de Gumuschian (2002), ou seja, é o encontro do material e do imaterial, do real e do simbólico, do mercantil e do não mercantil. Essa característica pode ser utilizada para "mercantilizar" o simbólico ligado à atividade agrícola, como no caso das "cestas de bens" de Mollard (2001) e Pecqueur (2001) ou, ao contrário, para reconhecer e valorizar os modos de regulação específicos de comunidades agrárias ou rurais em torno da agricultura.

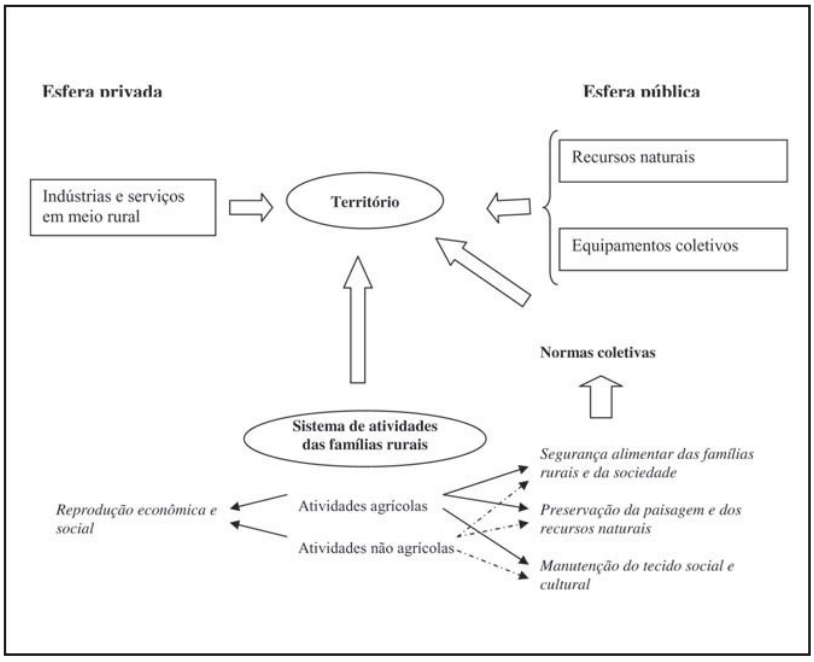
## Funções da agricultura, sistemas de atividade e enfoque territorial

Para completar a análise da relação entre MFA e território, propõe-se correlacionar as múltiplas funções da agricultura com os sistemas de atividades das famílias rurais cujas manifestações no âmbito dos territórios são mediadas por dinâmicas sociais, econômicas e institucionais (Figura 1). De início, convém estabelecer uma primeira e mais geral diferenciação entre a esfera privada regida pela regulação de mercado e a esfera pública regulada por normas coletivas (Bonnal & Maluf, 2007). Na esfera privada, os produtos agrícolas vendidos constituem a renda agrícola que sustenta diretamente a reprodução econômica e social do núcleo familiar, enquanto, na esfera pública, o caráter multifuncional da agricultura familiar dá lugar à produção de bens públicos relacionados à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais e da paisagem, e manutenção

do tecido social e cultural. Por sua vez, os bens públicos constituem os principais ingredientes a partir dos quais se elaboram normas locais, entendidas como um conjunto de regras, acordos implícitos ou explícitos e conhecimentos compartilhados por uma parte significativa da população local.

Contudo, a agricultura nem sempre é a única fonte desses bens privados e públicos. Atividades não agrícolas podem ter um papel destacado. A importância dessas atividades não agrícolas se expressa notadamente no fornecimento de bens materiais que ampliam ou até constituem a maior parte da renda familiar. Essas atividades podem também contribuir de forma expressiva para o fornecimento de bens públicos, tanto no que diz respeito à segurança alimentar (atividades de transformação e transporte dos produtos agroalimentares) como na manutenção do tecido social e cultural (atividades culturais ou de produção coletiva) e até na manutenção da paisagem (infraestruturas produtivas específicas, como moinhos e fábricas).

**Figura 1. Multifuncionalidade da agricultura, atividades rurais e território**




Fonte: Bonnal & Maluf (2007).

Atividades agrícolas e não agrícolas conformam, ao nível da família rural, um sistema de atividades cuja coerência e orientação dependem dos objetivos individuais e coletivos dos membros da família, os quais, como se sabe, evoluem ao longo do ciclo de vida da própria família. É importante estabelecer aqui a diferença entre a pluriatividade e o sistema de atividades. O conceito de sistema de atividade é tributário da concepção de Chayanov sobre as atividades da família rural, tendo sido introduzido pela primeira vez por Paul et al. (1994) para analisar o funcionamento de estabelecimentos familiares em ilhas caribenhas. Eles observaram que o conceito de pluriatividade não permitia explicar corretamente o comportamento dos ativos familiares em situações em que a produção agrícola era precária e o mercado de trabalho, instável (Idem). Outras aplicações do conceito foram feitas em situações nas quais as atividades sociais ocupavam um lugar de destaque nas atividades dos membros da família, como consequência da pressão do grupo social e da força das regras de solidariedade e compromissos da coletividade, notadamente na ilha de Mayotte no Oceano Índico (Barthes, 2003).

Pesquisadores, no Brasil e no exterior, que trabalham essa temática, usualmente limitam a pluriatividade às atividades remuneradas, quase sempre do produtor e familiares, portanto às atividades realizadas na esfera privada. No esquema analítico aqui apresentado, o sistema de atividades das famílias rurais é entendido como o conjunto das atividades agrícolas e não agrícolas, remuneradas ou não, realizadas pelos membros da família rural, destinadas a realizar as funções necessárias à reprodução econômica e social da família. O sistema de atividades é mais amplo que a pluriatividade porque, por um lado, engloba todos os membros da unidade familiar que estejam unidos por relações de solidariedade e/ou de reciprocidade, quer morem juntos, quer não[5]. Por outro lado, o sistema engloba todas as atividades, incluindo aquelas que não são meramente econômicas. Entram nesse sistema as atividades de índole social, ambiental e simbólica, dada a compreensão de que é precisamente a proximidade do simbólico e do social que confere sentido às atividades econômicas, além de aquelas atividades serem indispensáveis à manutenção dos indivíduos no seu entorno social e ambiental.

É a partir desses sistemas de atividades, como também das normas coletivas específicas estabelecidas de maneira consciente ou inconsciente pela coletividade local, que são imaginados e implementados territórios. Os territórios são construídos para alcançar objetivos coletivos. Dessa construção podem também

[5] Tome-se, por exemplo, o caso das atividades dos parentes migrantes, alguns de forma definitiva, mas que enviam remessas de dinheiro regularmente aos membros da família que ficam na propriedade familiar.

participar ativos locais ligados às atividades de outros setores da economia que não a agricultura (indústria e serviços), assim como a base de recursos naturais e equipamentos coletivos. Dessa forma, as noções de sistema de atividades e de território correspondem a dois espaços de intermediação e de negociação. O primeiro é de índole doméstica e remete aos membros da unidade familiar; o segundo, de índole coletiva, envolve atores econômicos e sociais.

Nesses termos, a noção de multifuncionalidade adquire sentido apenas quando se refere às atividades produtivas e não ao território, uma vez que ela designa os efeitos simultâneos e diferenciados de uma atividade para além de suas funções primárias, geralmente econômicas. Daí referir-se à multifuncionalidade da agricultura e não do território, como o fazem outras interpretações. Outra é a problemática relativa aos territórios (ou ao meio rural), que corresponde à repartição dos usos alternativos que se pode dar a um determinado espaço, assim como às relações que se podem estabelecer com outros espaços utilizados de maneira distinta. Neste último caso, trata-se mais propriamente dos múltiplos usos de um território.

## Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e construção territorial

Esclareça-se, desde logo, que o objeto da pesquisa e as categorias às quais recorre sua abordagem implicam, forçosamente, a convivência de dois planos, um analítico e outro normativo, cujas fronteiras, porém, nem sempre são nítidas. A começar pela referência principal, que é a noção de multifuncionalidade da agricultura, uma categoria analítica que, ao mesmo tempo, constitui fundamento orientador de políticas públicas. Como discutido anteriormente, os objetivos da pesquisa demandam estabelecer as conexões entre as noções de MFA, com foco na agricultura familiar, e de desenvolvimento territorial, outra categoria cujo uso porta também um forte conteúdo normativo. Apontar a dimensão normativa implícita à noção não implica desconhecer que, mais que um resultado perseguido, o desenvolvimento territorial pode ser considerado uma metodologia, uma maneira de pensar e de fazer desenvolvimento. Ele corresponde a um processo de articulação de pessoas, atores sociais e setores, estreitamente relacionado à perspectiva da descentralização.

Tratar de desenvolvimento territorial requer conceituar a noção de território como ponto de partida analítico da pesquisa. Neste estudo, parte-se da idéia de 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. Ao lado disso, o território pode ser um ponto de chegada quando tomado como um resultado das dinâmicas territoriais nele incidentes, ou ainda a delimitação de um espaço físico a partir de dinâmicas coletivas que expressam o "jogo dos atores sociais".

Nesses termos, a noção de território está sendo aqui utilizada com duas acepções. *Como instrumento de análise*, o território é uma construção social que resulta da mobilização e organização de atores sociais em torno de projetos coletivos na sua dimensão espacial, envolvendo recursos materiais e imateriais. *Como unidade de observação*, os territórios são "dados' a partir de distintas lógicas (das organizações sociais ou políticas públicas) e tomados como universos de observação no interior dos quais se manifestam diversos territórios "construídos", expressando projetos coletivos dos atores neles presentes. Neste sentido, adotam-se explicitamente as noções imbricadas de "territórios dados" e "territórios construídos" formuladas por Pecqueur (2005).

As formulações anteriores fazem uso de duas categorias analíticas centrais na presente abordagem, a saber, projetos coletivos e dinâmicas territoriais, conceituados como descrito a seguir. Projetos coletivos constituem arranjos de atores sociais e/ou institucionais em torno de objetivos e recursos compartilhados que intervêm sobre os territórios dados. Dinâmicas territoriais são a tradução, no espaço e no tempo, das repercussões econômica, social, política e ambiental das ações dos atores e das relações (alianças e conflitos) entre eles. Vejam-se com mais detalhes ambas as categorias.

Considerando o território um local apropriado e ordenado pelas sociedades, portador de relações que se estendem no tempo e no espaço, ele é, nessas condições, o resultado de ações e de representações passadas, mas também de projetos e de projeções que as sociedades assumem. O território é modelado pelo passado e pelo futuro. São essas noções de evolução e de ações das sociedades sobre um espaço dado que, segundo Piraux (2007), estão na base do conceito de "dinâmicas territoriais". Noção fortemente polissêmica, as dinâmicas territoriais foram definidas por esse autor (Piraux, 1999) como as evoluções e as traduções, num espaço dado, dos projetos dos atores sociais, implicando analisar as repercussões econômicas, sociais, políticas e ambientais das ações dos atores e das relações (alianças e conflitos) entre eles. Os atores são aqui considerados grupos e segmentos diferenciados da sociedade civil e do Estado, os quais constituem conjuntos relativamente homogêneos, segundo sua posição na vida sociocultural e econômica, e que, por sua prática coletiva, constroem identidades, interesses e visões do mundo convergentes. Note-se que as ações referidas podem (ou não) se dar na forma de projetos coletivos que, não obstante, constituem o foco da pesquisa.

Em linha com a definição apresentada acima, os projetos coletivos são constituídos pelo conjunto das ações e práticas coletivas que provêm de interesses convergentes de cada grupo de atores (Piraux, 2007). De fato, os projetos dos atores são definidos graças a dispositivos de coordenação com o objetivo de utilizar recursos limitados. A não ser no caso de variações repentinas do meio natural (catástrofes ambientais), as dinâmicas territoriais resultam das ações humanas, sejam elas internas ou externas ao território. O espaço tem também características próprias (o clima, o relevo) que influenciam os projetos sociais, os quais, por sua vez, determinam a organização e as funções do espaço por meio de ações de ordenamento e de produção de externalidades.

Como destaca Piraux (2007), a noção de dinâmica territorial não tem nada a ver com o caráter dinâmico ou não de um processo de desenvolvimento. Muitas vezes, a noção de dinâmica está erroneamente associada a uma idéia desenvolvimentista de crescimento, quando pode se tratar de um movimento de declínio (por exemplo, uma região em crise). Além do mais, uma análise das dinâmicas territoriais não deve ocultar os fatores de inércia ou os fenômenos estáticos, tais como a manutenção da concentração fundiária e o exercício do poder, capazes de revelar um certo número de problemas, enquanto outros fenômenos, como a conservação de sistemas produtivos familiares, por exemplo, podem ilustrar interessantes formas de resistência, de adaptação, ou mesmo, de inovação, a serem levadas em conta.

Assim consideradas, as dinâmicas territoriais podem ser entendidas como o resultado das interações entre os componentes econômicos, sociais, ambientais e espaciais do território (Levy & Lussault, 2003). Nesses termos, a conformação dos territórios e sua evolução resultam das dinâmicas territoriais neles presentes, ao mesmo tempo que essas dinâmicas refletem as características próprias dos territórios. As dinâmicas territoriais expressam as transformações do território sob a influência de fatores endógenos ou exógenos, bem como suas tendências de evolução (Théry & De Mello, 2003). Considerando o território um sistema organizado e aberto, a análise das dinâmicas territoriais permite também apreender as relações entre os diversos componentes (econômicos, sociais, ambientais e espaciais) que o constituem e que estão interligados por fortes interações (Théry et al., 2006).

Qualquer projeto de desenvolvimento territorial deveria, portanto, partir da análise dessas dinâmicas, a fim de enriquecer o diagnóstico com uma visão sistêmica voltada não apenas a avaliar a pertinência das medidas propostas e seus possíveis impactos, mas também para acompanhar as dinâmicas locais. Os componentes das dinâmicas territoriais são de quatro ordens: a) demográfica e social; b) econômica; c) ambiental; d) espacial (Piraux, 2007).

O componente "demográfico e social" decorre 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. As características demográficas das populações presentes numa região determinam, em grande medida, o estado dos recursos, as potencialidades do desenvolvimento econômico, as reações a modificações nas políticas econômicas, entre outros. As dinâmicas territoriais também interagem diretamente com as disparidades sociais, das quais são, ao mesmo tempo, causas e consequências.

O componente "econômico" diz respeito às transformações da geografia econômica. A partir do final dos anos 1980, em particular, as mutações do sistema produtivo, a organização industrial, a urbanização e as novas funções dos centros urbanos, a evolução do papel das zonas rurais, etc. são elementos que passaram a ser abordados desde a perspectiva espacial. Falar de economia espacial significa admitir que entidades espaciais (nacionais, regionais, locais) formam a base da dinâmica dos processos econômicos. É também 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.

O componente "ambiental", por um lado, aparece no processo de produção como um fator limitante do desenvolvimento, juntamente com os mercados. Por outro lado, 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 particulares.

Por fim, o componente "espacial" diz respeito ao fato de o ser humano viver num espaço que ele constrói e maneja. Para entender as relações sociais e a distribuição das populações, bem como suas trocas comerciais, é preciso conhecer 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 e periferia.

Os componentes das dinâmicas territoriais, assim identificados, devem dar conta das seguintes dimensões englobadas pela noção de territórios: a) atividades econômicas neles desenvolvidas; b) ordenamento territorial, considerando os imperativos ambientais; c) relações mantidas pelas famílias rurais com seus respectivos territórios; d) aspectos identitários; e) institucionalidade vigente, em relação à qual se apresentam questões de equidade e de direitos com respeito aos grupos sociais nela contemplados ou não.

Por fim, as dinâmicas territoriais podem ser analisadas em diversos níveis de organização, analogamente, à própria definição do território, que pode ser

apreendido em diversas escalas (Piraux, 2007). Assim, a análise das dinâmicas de um território em particular deve, necessariamente, introduzir uma abordagem mais global para entender os determinantes que influenciam sua evolução. De fato, mesmo ao se privilegiarem, antes de tudo, as dinâmicas em meio rural, não se podem desconsiderar as dinâmicas industriais e urbanas que influenciam, evidentemente em níveis diversificados, os fenômenos observados em meio rural.

Em síntese, na acepção adotada pela pesquisa, os projetos coletivos implicam setores sociais que compartilhem objetivos e estratégias, enquanto as dinâmicas territoriais são, em parte, uma tradução dos projetos coletivos. O jogo de atores, com seus conflitos e alianças políticas, condiciona a possibilidade de os projetos se concretizarem ou não. Esse aspecto possui repercussões sobre a questão da exclusão de grupos ou setores sociais historicamente presentes nos territórios. Ao se relacionar a noção de multifuncionalidade da agricultura à de território, ganha relevo a valorização das potencialidades de um território por seus habitantes na formulação de um ou mais projetos coletivos "localizados". Dado que essas potencialidades e sua valorização são objetos de disputas, o foco privilegiado de pesquisa deve ser o jogo dos atores sociais e os espaços institucionalizados de mediação e negociação, atentando também para os interesses de camadas de agricultores menos mobilizados e não incluídos nos processos decisórios.

Considerar os projetos coletivos reflete a intenção de desenvolver uma abordagem intersetorial, isto é, que ultrapasse o enfoque setorial restrito às atividades agrícolas. Nessa direção, a noção de multifuncionalidade da agricultura constitui um instrumento analítico que contribui para superar um conjunto de dualidades presentes também nos debates sobre a abordagem territorial, desde a principal delas, que é desenvolvimento territorial x desenvolvimento agrícola, até outras, como meio ambiente x agricultura, rural x urbano, produção x serviços.

Com respeito ao desenvolvimento territorial, trata-se de um processo multidimensional (econômico, ambiental, social e cultural) que não corresponde a uma realidade administrativa nem a um setor específico da economia. Os perímetros do desenvolvimento não são as zonas administrativas e pressupõem a mobilização de múltiplos atores – essa perspectiva é condição indispensável diante da força de concentração espacial de recursos diversos exercida pela dinâmica de globalização da economia. Abordá-lo com o "olhar" da multifuncionalidade da agricultura ajuda a perceber outros papéis da agricultura nas ações de políticas territoriais. Ver-se-á também, no próximo capítulo, que combinar as noções de MFA e de território na formulação de políticas públicas pode contribuir para realizar dois objetivos: i) promover a agricultura familiar, no sentido de garantir sua reprodução social estruturalmente ameaçada; ii) promover o desenvolvimento

territorial, ao reconhecer e estimular as múltiplas contribuições dos diferentes segmentos da agricultura familiar para as questões sociais, ambientais, culturais e econômicas de um território.

## Estudos de caso em territórios determinados: método e instrumentos de pesquisa

Para dar conta dos objetivos da pesquisa, formulou-se uma pergunta central com vista a orientar os estudos de caso nas oito áreas selecionadas, a saber: *como as dinâmicas territoriais e os projetos coletivos presentes em territórios determinados contemplam a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social?*

Seguindo as definições apresentadas anteriormente, a pesquisa de campo adotou como unidade de observação (territórios dados) uma delimitação espacial que tem como referência as unidades político-administrativas devido à organização das informações e ao interesse particular nas políticas públicas. A delimitação dessa unidade tem um município como ponto de partida, sendo que sua amplitude foi estabelecida conforme as dinâmicas dos projetos coletivos e políticas públicas em observação. A entrada pelos projetos coletivos admite a coexistência de múltiplos territórios construídos pelas dinâmicas e projetos presentes num território dado ou unidade de observação.

Embora as unidades espaciais de análise tenham sido delimitadas no decorrer da própria pesquisa em função dos critérios apontados, foram levados em conta quatro elementos que contribuem para a conformação de tipos de territórios particulares, a saber: i) as relações mantidas pelas famílias rurais com a sociedade e com os espaços em que se localizam; ii) a ação dos agentes econômicos e sociais à qual correspondem áreas de influência ou espaços de atuação; iii) a implementação de políticas públicas pelos diferentes níveis de governo, a qual se dá através de unidades político-administrativas ou de instâncias de coordenação entre elas (consórcios, regiões, "territórios", entre outras); iv) os projetos promovidos pelos atores privados e públicos. Acrescente-se aos quatro elementos apontados que a perspectiva de a pesquisa dialogar com os programas públicos obriga considerar as unidades político-administrativas na delimitação espacial dos territórios, com destaque para o município ou a reunião de um conjunto deles.

No que se refere às dinâmicas territoriais, em alguns estudos de caso se privilegiou na análise a identificação das ações dispersas ou fragmentadas que não conformam projetos coletivos como antes definidos, mas que são relevantes para

as famílias rurais. *Refere-se aqui às ações "cotidianas" sobre os territórios que não se enquadram nas operações "formais" de desenvolvimento, no sentido de não serem mediadas ou conduzidas por organizações e movimentos sociais ou pelas políticas públicas.* Além disso, a pesquisa procurou contemplar também as dinâmicas associadas a grandes empresas privadas que se expressam na unidade de observação. Todas ess*as suposições remetem às complementaridades, conflitos (abertos e velados) e exclusões presentes nos territórios dados.*

Assim, as dinâmicas territoriais presentes nos territórios que são objetos de observação classificam-se em quatro tipos, segundo as lógicas que as presidem:

i) projetos coletivos (projetos associativos e interinstitucionais);

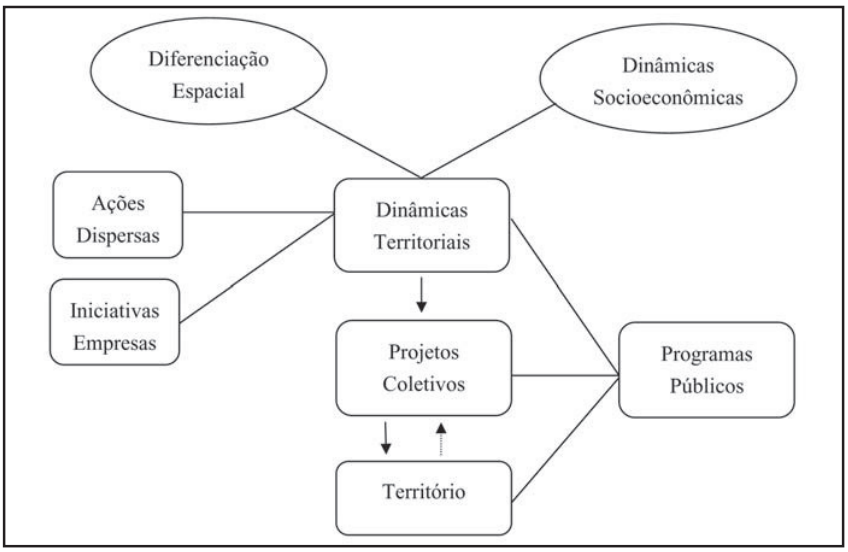
ii) iniciativas de empresas privadas;

iii) iniciativas individuais dispersas ou fragmentadas;

iv) programas públicos.

As dinâmicas classificadas nos tipos (i) e (ii) envolvem a construção de territórios no sentido definido pela pesquisa. As do tipo (iii) envolvem territorialidades fluidas ou difusas, enquanto as do tipo (iv) podem se enquadrar na condição de território dado ou instituído pelos programas públicos. As interações entre essas dinâmicas constituem questões de pesquisa. O diagrama analítico a seguir é uma representação do modo como as principais categorias se articulam nos estudos de caso:

**Figura 2. Diagrama analítico dos estudos de caso**



Conforme antecipado na apresentação da presente coletânea, a primeira etapa da pesquisa de campo se iniciou pela contextualização das áreas a serem estudadas, com base em dados secundários e em pesquisas anteriores da própria equipe sobre o perfil da agricultura familiar, atores e espaços de concertação municipais. Essas informações foram complementadas por um mapeamento dos atores sociais, projetos coletivos e programas públicos presentes nas áreas selecionadas. A identificação das ações, projetos coletivos e programas públicos que compõem o mapeamento preliminar se deu por meio de consultas aos atores sociais que atuam no território em observação, tendo por referência, na maioria dos casos, o procedimento de tomar um município como ponto de partida para a referida identificação e a consequente delimitação espacial da unidade de observação.

Em paralelo, procedeu-se à caracterização das dinâmicas territoriais em suas várias dimensões, conforme conceituação anterior. Trata-se, portanto, e isto é fundamental, de entender as lógicas que induzem as dinâmicas, os grandes "determinantes" ou causas dos projetos societários dominantes, pois, muitas vezes, são os conflitos e as alianças entre os atores sociais (e as relações de poder) que vão permitir a concretização desses projetos, bem como impedir os outros de se expressarem. Identificar essas lógicas possibilita uma abordagem funcional e sistêmica do território.

O estudo dos projetos coletivos consistiu na definição de dois a três projetos supramunicipais, escolhidos segundo sua relevância para as dinâmicas territoriais, procurando contemplar a maior diversidade possível de dinâmicas, bem como recorrendo a três critérios definidos à luz do enfoque da MFA, a saber: a) tenham relações com a agricultura familiar, tanto diretas, relacionadas com a produção agrícola, quanto indiretas, relacionadas com os membros das famílias rurais; b) envolvam dimensões materiais e simbólicas (identidade) na construção do território; c) tenham reconhecimento social e político.

Nesta etapa de pesquisa, foram realizadas entrevistas com integrantes dos projetos e outros atores que com eles interagem, seguindo um roteiro de questões abertas. A definição do universo dos entrevistados levou em conta os seguintes fatores:

i) participantes na concepção do projeto;

ii) opiniões distintas no interior do mesmo projeto;

iii) instituições que deveriam ou poderiam participar e não o fazem ou o fazem pontualmente;

iv) gestores públicos;

v) lideranças dos agricultores familiares que estão na base do projeto ou se localizam no território construído pelo projeto e não estão nele envolvidos;

vi) atores não envolvidos cuja ação seja relevante para a questão central da pesquisa.

O roteiro de questões abertas propostas aos entrevistados abordou os seguintes elementos:

i) objetivo do projeto e processo de construção, com destaque para os tipos de problemas enfrentados, conflitos e alianças e formas de organização;

ii) motivação principal que levou à idéia do projeto;

iii) tipos de atores sociais envolvidos, condições de entrada ou requisitos de participação e contribuição esperada de cada um deles;

iv) participação específica de agricultores, detalhando os perfis dos agricultores participantes e as expectativas quanto à sua atuação;

v) contribuições da agricultura para o projeto e do projeto para a agricultura, papéis atribuídos à agricultura familiar;

vi) área espacial de atuação das atividades que podem ser desenvolvidas ou estimuladas pelo projeto (seja ela contínua, descontínua ou em rede), razões ou motivos desta delimitação;

vii) impactos econômicos, sociais, políticos e ambientais, e dinâmicas territoriais resultantes do projeto;

viii) mobilização de recursos territoriais e fontes de financiamento;

ix) relações com programas implementados pelas diferentes esferas de governo;

x) outros projetos coletivos a ele relacionados;

xi) problemas e conflitos atuais, e encaminhamentos dados a respeito;

xii) resultados (produtos) esperados e perspectivas futuras.

Como já destacado, a pesquisa deu especial atenção aos processos de inclusão e exclusão de agricultores *nas áreas estudadas,* circunscrevendo essa observação às exclusões que comprometem as expressões da multifuncionalidade da agricultura. *Neste sentido, note-se que o roteiro de entrevistas acima apresentado, incluiu questões relativas às* regras de inclusão (olhadas desde a ótica dos princípios de organização social) ou condições de entrada (desde a ótica da

chamada "lógica de clube") nos projetos coletivos analisados. Cabe mencionar que os instrumentos de pesquisa incluíram mapeamentos, entrevistas, análise documental pertinente aos projetos coletivos e dinâmicas territoriais nas áreas selecionadas, bem como os resultados de pesquisas anteriores conduzidas nas zonas estudadas pelos membros da equipe.

## Referências bibliográficas


BARTHES, C. *L'Etat et le monde rural à Mayotte*. Paris: Karthala. 2003.

BECU, N. et al. Multifonctionnalité dans les bassins versants du Nord Thaïlande: entre émergence de points de vue hétérogène et pilotage externe. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 6, p. 25-30, 2004.

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, E.N. et al. (Org.) *Mundo Rural IV* – configurações rural-urbana: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad/Edur, 2007, p. 217-236.

CANDAU, J.; CHANERT, M. La multifonctionnalité, un sens en discussion. La place accordée au paysage dans le projet agricole de la Dordogne. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 3, p.71-87, 2003.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Org.) *Para além da produção* – multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro/Brasília: Ed. Mauad/Nead, 2003.

COASE R. Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, p. 1-44, 1960.

_____ *The Firm, the Market and the Law.* Chicago (III) University of Chicago Press, 1965.

CROZIER; FRIDBERG. *L'acteur et le système*: les contraintes de l'action collective. Paris: Seuil, 1977.

GROUPE POLANYI. *La multifuncionalité de l'agriculture*. Une dialectique entre marché et identité. Paris: Quae, 2008.

GUMUSCHIAN, H. 2002. *Entre forme et sens*: le territoire comme objet géographique. Les entretiens du Pradel. 2ème édition. Académie d'agriculture de France, www.academie-agriculture.fr.

LEVY, J.; LUSSAULT, M. (Coord.) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés.* Ed. Belin, 2003, 1008 p.

MALUF, R.S. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: LIMA, D.M.; WILKINSON, J. (Org.) *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p. 301-328.

MAUSS, M. Essai sur le don, forme et raison de l'échanges dans les sociétés archaïques. In: *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF, 1950, p.145-310.

MOLLARD, A. Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés". *Economie Rurale*, n. 261, p.37-49, janvier-février, 2001.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004, 127p.

OLSON, M. *Lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, E. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.

PAUL JL, A.; BORY et al. Quel système de référence pour la prise en compte de la rationalité de l'agriculteur: du système de production agricole au système d'activité? *Les cahiers de la Recherche-Développement* n. 29, p. 7-19, 1994.

PECQUEUR, B. Politiques publiques, action publique et spécificités territoriales. Multifuncionnalité et territoires: justifications et modalités de la territorialisation des politiques publiques. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 1, p. 59-70, 2002.

_____. *O desenvolvimento territorial*: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Campina Grande: Raízes, p. 10-22.

_____. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. Florianópolis, *Eisforia*, n. Especial, p. 135-153, 2006.

PIRAUX, M.; GUILLY, D.; SAQUE, C.; AUBERT, S. Multifonctionnalité et action collective. Le cas de la mise en place du CTE Cilaos à la Réunion. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 3, p. 17-31, 2003.

PIRAUX, M. *Intensification et diversification des systèmes de production dans un contexte à risque.* Le cas du bassin arachidier sénégalais. Thèse de doctorat, Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (Belgique), 1999, 153 p.

_____. *As dinâmicas territoriais:* definição e análise. Curso de "Desenvolvimento rural sustentável e territorial". Cirad/Universidade Federal de Campina Grande. PPGCS (Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais), 2007, 8 p.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SABOURIN, E. Ação coletiva, reciprocidade e organização dos produtores no Nordeste semiárido. *Antropolítica*, 8, p. 41-58, 2001.

SABOURIN, E.; DJAMA, M. Approches de la multifonctionnalité à travers deux exemples non européens: Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie in La multifonctionnalité de l'activité agricole. *Acte du colloque international de la Société Française d'Economie Rurale*, 21-22 mars 2002. Sfer, Cirad, Inra, Educagri, p. 291-310, 2003.

SALANIE, J.; LE GOFFE, P. Economie publique et demande de multifonctionnali-

té. In: VOLLET, Dominique. Multifuncionnalité et territoires: justifications et modalités de la territorialisation des politiques publiques. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, 1, p. 9-16, 2002.

SCHMID A. *Conflict and Cooperation:* Institutional and Behavioral Economics. Blackwell, 2004.

THERY, H.; MELLO, N. A. *Atlas du Brésil*. Paris: Collection Reclus, CNRS-Libergéo-La documentation française, 2003.

THERY, H.; MELLO, N. A;.DANTAS, E. *Padrão de uso e ocupação do território e suas principais tendências de transformação***.** São Paulo, 2006.

## Capítulo 3

# POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

*Philippe Bonnal*

*Renato S. Maluf*

Neste capítulo, são analisados os programas públicos nacionais voltados, direta ou indiretamente, para a promoção da agricultura e do agroextrativismo em bases familiares, o meio ambiente e o meio rural, com o objetivo de verificar em que medida as diretrizes gerais e a implementação desses programas adotam a perspectiva territorial e se contemplam elementos do enfoque da multifuncionalidade da agricultura (MFA). Parte-se da premissa de que há uma tendência de quase todos os programas públicos caminharem na direção da "territorialização" das suas ações e, em menor grau, de construírem políticas territoriais. Essa tendência leva a indagar as razões para a adoção da referência territorial e os significados atribuídos à noção de território pelos diversos programas. Além disso, o enfoque territorial apresenta questões relacionadas com a coordenação entre programas, envolvimento (ou exclusão) de atores sociais e, desde o olhar da pesquisa, quanto às percepções sobre os papéis da agricultura familiar no desenvolvimento territorial. Novos e ampliados papéis vêm sendo atribuídos à agricultura familiar, embora seu reconhecimento pelas políticas públicas seja ainda como acessório ao núcleo central dos programas.

Tanto a valorização dos múltiplos papéis da agricultura familiar quanto o enfoque nos territórios são referências subjacentes às manifestações de retóricas "não produtivistas" que vêm se multiplicando no Brasil, assim como em várias partes do mundo. Esse tipo de retórica se contrapõe ao linguajar hegemônico do agronegócio que, por seu lado, tem sido instado a reagir ao novo contexto. Por retóricas "não produtivistas" compreendem-se os discursos e práticas que expressam preocupações com questões de equidade social e sustentabilidade ambiental envolvidas nas atividades agrícolas, ao mesmo tempo que são portadoras de temas que atualizam os olhares sobre a atividade agrícola e o mundo rural. Entre esses temas, mencionem-se as questões de gênero e geracionais, a soberania e segurança alimentar, os modelos agroecológicos, a problemática amazônica e as questões identitárias relativas aos povos indígenas e às comunidades rurais negras quilombolas. A emergência de novos olhares nas aproximações contemporâneas ao mundo rural e à atividade agrícola – muitos deles sobre temas não tão novos – repercute obviamente na formulação das políticas a eles direcionadas e pode ser, por essa característica, portadora de inovações relevantes.

Admitindo-se que a apropriação do enfoque da MFA e a adoção da perspectiva territorial contribuem para contemplar essas e outras questões, a abordagem a seguir apresentada explora as implicações daí advindas no plano da concepção dos programas públicos, particularmente no tocante ao desenho de instrumentos de apoio às famílias rurais e de desenvolvimento territorial que deem conta das múltiplas dimensões aportadas pelo enfoque da MFA. Interessam, também, as iniciativas para buscar maior coordenação entre os programas, não apenas para verificar a eventual presença do enfoque da MFA, mas também para diferenciar a territorialização das políticas na ótica da governança de serviços públicos, da formulação de políticas territoriais.

O universo da pesquisa englobou os programas públicos de âmbito nacional que incidem sobre a agricultura familiar e o mundo rural no Brasil, com foco na sua implementação desde o início do Governo Lula, em 2003. O recorte cronológico se deve a que, nesse período, foram introduzidos ou adquiriram maior importância os elementos do enfoque da MFA e a perspectiva territorial nos programas públicos. A abordagem dos programas teve em conta o contexto de fragmentação e diferenciação das políticas públicas, tendência que se generalizou como desdobramento do chamado ajuste estrutural e da reforma do Estado dos anos 1980. O Brasil não constituiu exceção; ao contrário, caminhou na direção de adotar esse padrão de políticas públicas que, no fundamental, segue vigente, mesmo considerando as modificações ocorridas no período analisado. Nesse padrão de políticas públicas, veem-se reforçados os programas que podem

atuar como instrumentos de reequilibragem social e territorial, ao mesmo tempo que surgem novas questões para as políticas setoriais convencionais (Bonnal & Maluf, 2007).

O texto encontra-se dividido em três partes. A primeira apresenta a base conceitual e os procedimentos de pesquisa utilizados para a análise dos programas. A segunda parte faz uma contextualização da formulação de políticas públicas, seguida da análise das diretrizes gerais do Plano Plurianual 2004-2007. A terceira parte investiga alguns programas públicos voltados para a agricultura familiar e o meio rural, com foco na sua dimensão territorial. Ao final, antecipam-se as principais conclusões deste estudo, as quais são apresentadas no Capítulo 12, junto com as conclusões gerais da pesquisa.

## Marco conceitual e analítico

No âmbito do enfoque cognitivo de análise de políticas públicas[1], o presente estudo recorre à noção de referencial de políticas para analisar a emergência de novas idéias, olhares e normas coletivas sobre a agricultura e o mundo rural, particularmente sobre a agricultura familiar e sua diferenciação diante da agricultura patronal, que justificam o estabelecimento de políticas agrícolas diferenciadas para ambos os segmentos. Nesses termos, trata-se essencialmente de um referencial setorial no sentido de Jobert & Muller (1987). As novas referências (idéias, olhares e normas) emergiram em conexão com os debates sobre a sustentabilidade e o meio ambiente, a qualidade dos alimentos e os aspectos identitários ou culturais a eles relacionados, a conformação de territórios, a questão patrimonial e, mais recentemente, da agroenergia. Destacam-se também as relações, quase sempre de tensão, entre essas novas referências e a retórica produtivista convencional no Brasil, assim como os debates internacionais sobre o papel da agricultura, o desenvolvimento sustentável e a competitividade agrícola.

As noções de redes e de comunidades de políticas tratam das relações entre o Estado e os atores sociais na formulação e implementação das políticas públicas,

[1] Segundo Muller (2004), o enfoque cognitivo se fundamenta na premissa de que cada política pública é uma tentativa de atuar num determinado campo da sociedade, para o que necessita da definição de objetivos elaborados a partir das representações que os atores fazem de um problema, suas consequências e possíveis soluções. Assim, as políticas públicas podem ser consideradas o "lugar onde uma sociedade constrói sua relação com o mundo". A representação coletiva em torno do que constitui um problema, bem como as soluções possíveis e a maneira de implementá-las, constituem "o referencial" das políticas públicas.

sendo aqui utilizadas para analisar as dinâmicas institucionais que sustentam a produção dos referenciais e a elaboração e implementação das políticas, bem como para identificar e analisar as convergências ou oposições geradas nessas dinâmicas. Conforme Thatcher (2004), redes e comunidades de políticas compreendem o conjunto de relações existentes entre grupos de interesse em sentido amplo – associações profissionais, firmas, sindicatos, etc. – e o Estado. Elas podem ter diversos graus de integração, desde as redes temáticas às comunidades de política. O mesmo autor (Idem) chama a atenção para a insuficiente consideração, por parte desse enfoque, do papel das idéias, da distribuição de poder entre os atores e das mudanças na ação pública. O papel das idéias está suficientemente contemplado quando se aborda a constituição das redes de política no âmbito do enfoque cognitivo das políticas públicas.

Já a distribuição de poder entre os atores sociais se expressa nos interesses representados pelas questões ou temas que embasam a constituição de uma rede de política, bem como na dinâmica sociopolítica interna a ela e na interação com outras redes. Pode-se contrapor, por exemplo, as comunidades de política que representam interesses hegemônicos, com as redes portadoras de interesses subalternos que tendem a ser temáticas e diversas em sua composição, havendo ainda as que congregam interesses transversais e refletem menos a clivagem social. O fato de os formatos assumidos pelas redes refletirem tais interesses constitui característica sobremaneira importante em sociedades com elevado grau de heterogeneidade e desigualdade social como a brasileira. Esta pesquisa não chegou ao ponto de delimitar as redes e comunidades de política envolvidas com os programas estudados, de modo que vai além dos propósitos do presente estudo avançar na sua caracterização e na análise dos papéis que desempenham[2].

Contudo, cabe registrar que, para avançar nessa direção, é preciso buscar suporte nas teorias de redes sociais que oferecem, ao menos, três linhas possíveis de reflexão. A primeira delas estaria voltada para a correlação entre os formatos e possibilidades das redes de política e o contexto social em que elas estão inseridas, partindo do argumento de Granovetter (1985) de que os comportamentos e as instituições são enraizadas (*embedded*) nas relações sociais em curso, em linha com Polanyi (2000), para quem os sistemas econômicos estão submersos em suas relações sociais. É de notar que as coalizões, denominação genérica utilizada por Granovetter, correspondem a um dos tipos assumidos pelas redes de política.

[2] Adiante apresenta-se a aplicação do enfoque de redes de política na análise da trajetória do setor público agrícola brasileiro realizada por Romano & Leite (1999).

Uma segunda linha seria um desdobramento da abordagem de Castells (1999), segundo a qual a organização em "redes informacionais" se tornou característica constitutiva da sociedade contemporânea, que denomina "sociedade pós-revolução informacional". A principal fonte de significado social dessas redes é a afirmação de identidades (coletivas ou individuais, atribuídas ou construídas), em processo simultâneo à interação entre as redes, resultando daí uma oposição bipolar entre globalização (rede) e identidade (ser). De fato, as redes e comunidades de política envolvem elementos ou questões relativas a identidades e espaço, para o que a abordagem de Castells contribui, ao mostrar que as identidades dos atores sociais são moldadas nas interações próprias das dinâmicas de rede nas quais eles estão envolvidos. A isso acrescenta-se que as redes de política envolvem a construção em outro plano do que se poderia denominar "identidades políticas", como expressão de compromissos (referenciais) no entorno de políticas públicas.

A terceira linha de reflexão buscaria incorporar a atuação dos movimentos sociais, notadamente sua relação com o Estado e as políticas públicas. Interessam as políticas dirigidas a um segmento social (agricultura familiar) ou que lidam com questões territoriais e ambientais, nas quais há forte presença de movimentos sociais e de demandas e proposições contra-hegemônicas, ou seja, posicionamentos que expressam enfrentamentos com as tendências econômicas dominantes. Segundo Scherer-Warren (2007), os movimentos sociais, inclusive os rurais, têm atuado cada vez mais sob a forma de redes interorganizacionais e pluritemáticas, configurando o que ela denomina de "redes de movimento social"[3], em cuja base se encontram entidades e movimentos diversos congregados na forma de fóruns e redes interorganizacionais; elas são encontráveis nos campos da reforma agrária, agroecologia, região do semiárido e segurança alimentar e nutricional. Nesses fóruns e redes se dão a construção do ideário e a formulação das demandas de políticas públicas que, por sua vez, resultam em múltiplas formas de manifestação na esfera pública, presididas pela lógica de movimento característica dessas redes. Sua atuação é especialmente importante no que toca à implementação das políticas públicas, como ocorre nos espaços públicos de interlocução social dos programas governamentais.

A dimensão da implementação das políticas públicas ganhou destaque na abordagem das políticas e constitui um dos pontos de confluência das dinâmicas que levam à configuração de redes e comunidades de políticas e das redes de

[3] Fazendo eco ao que antes se viu com base em Castells (1999), Scherer-Warren (2007) atribui à sociedade da informação a criação das possibilidades de conexões sociais, políticas e comunicativas entre atores coletivos, nos planos nacional e internacional, com destaque para a chamada sociedade civil contra-hegemônica.

movimentos sociais. Segundo Lascoumes & Le Galès (2007), em lugar do mito da ação pública racional e desinteressada, a perspectiva de compreender a ação pública "por baixo" focaliza a apropriação das políticas pelo atores, o papel dos operadores das políticas e os sistemas locais de ordenamento da ação pública, em que são geradas regras secundárias relativas à interpretação de formulações genéricas (não raro ambíguas), negociação entre participantes e destinatários e resolução de conflitos. Concluem os autores que a abordagem da implementação das políticas contribui para dissociar a lógica dos que concebem e decidem sobre o desenho das políticas, e as atividades de apropriação e implementação ligadas à lógica dos intérpretes encarregados de sua aplicação. Ao colocar em evidência os espaços de ação e o vasto jogo de interações nesses espaços, nem sempre bem delimitados e coordenados, ressaltam a questão de definir os espaços territoriais pertinentes e atribuir competências a instâncias de concertação em que são precisados os objetivos a serem perseguidos, bem como o papel das relações políticas sob as quais o "interesse geral" se converte de categoria externa em produto de negociações entre interesses divergentes em longas interações situadas.

## Políticas públicas agrícolas e rurais no Brasil

As políticas públicas de desenvolvimento territorial produzidas pelo Governo Lula vieram na sequência das políticas estabelecidas progressivamente desde o final do período militar, quando emerge um modelo democrático-liberal. Como já ressaltado, o contexto caracterizou-se pelos movimentos simultâneos de reforma do Estado e abertura econômica, cujas consequências modificaram o quadro da formulação das políticas públicas.

### Antecedentes

Na fase agrária exportadora, até 1930, o setor público agrícola limitava-se ao Ministério da Agricultura na condição de órgão de segunda categoria, sendo o atendimento dos setores oligárquicos agrários feito pela própria Presidência da República ou pelo Ministério da Fazenda. A agricultura para o mercado interno, por não ser desenvolvida por grupos agrários influentes, ficou virtualmente excluída do acesso ao apoio do Estado, exceto em momentos de risco de desabastecimento. Os arranjos institucionais se davam na forma de "redes clientelísticas" caracterizadas por relações diádicas do faccionalismo e do clientelismo, com um forte componente patrimonialista (Romano & Leite, 1999).

A partir do Estado Novo, o modelo econômico autárquico, fundado na promoção da modernização urbano-industrial, trouxe progressivas modificações na estrutura de apoio à agricultura. A preocupação com a substituição de importações se estendeu também à agricultura de mercado interno, cuja atuação assumiu papel relevante na viabilização do crescimento urbano-industrial. Porém, os produtos de exportação continuaram a receber atenção especial. Iniciou-se, então, a estruturação de um setor público rural de grande dimensão, mas baixa qualidade, baseado em instituições por produto e/ou região (IBC, IAA, Ceplac), num contexto de corporativismo estatal tradicional que, no plano da política, adotava um protecionismo estatal de caráter assistencial. Data desse período, sobretudo a partir dos anos 1950, o surgimento de dois conjuntos de tecnoburocratas denominados por Mueller (1984 apud Romano & Leite, 1999) "condutores da modernização" e "gestores da modernização". Os primeiros tinham a agricultura como instrumento na estratégia de desenvolvimento urbano-industrial, enquanto os segundos concentravam seus esforços no crescimento e modernização da própria agricultura. Em meio a frequentes conflitos, os grupos se complementavam e sua trajetória se estendeu, com adaptações, até períodos mais recentes[4]. Os arranjos institucionais entre interesses públicos e privados, então predominantes, assumiram a forma de "comunidades de política" fechadas e oficialmente reconhecidas, baseadas em relações estreitas entre as burocracias governamentais e grupos patronais específicos sob o domínio estatal.

Nas décadas de 1960 e 1970, o impulso do processo de modernização da agricultura levou à convivência entre uma agricultura tradicional não-industrializada, os complexos agroindustriais e o movimento de expansão horizontal da fronteira agrícola, com importante atuação regulatória estatal no processo de integração de capitais e constituição de grupos econômicos. O desenho institucional prosseguiu na direção de estruturar um setor público rural de grande dimensão, com a criação de entidades agora mais vinculadas à concepção funcionalista de desenvolvimento rural (Sistema Nacional de Crédito Rural, Embrater). Em paralelo, cresce a importância dos grupos de interesse agindo como grupos formais ou informais nas instituições de governo. Cardoso (1975) denominou "anéis burocráticos" os vínculos formais ou informais entre as esferas pública e privada no processo de tomada de decisões do Estado autoritário do regime militar. Para Ro-

[4] Os "condutores da modernização" localizam-se no segundo escalão dos ministérios considerados "fortes" (Planejamento e Fazenda) ou menos proeminentes (Indústria e Comércio), em diretorias e funções técnicas do Banco Central, BNDES e Banco do Brasil, em outras macro-organizações importantes e na direção de empresas e agências controladas pelo governo. Os "administradores da agricultura" são constituídos de tecnoburocratas do Ministério da Agricultura e de uma variedade de empresas públicas, autarquias e agências especificamente ligadas à agricultura.

mano & Leite (1999), essas situações apontariam para a existência de verdadeiras "comunidades de política", como no caso do crédito público subsidiado.

No período que se inicia na segunda metade da década de 1980, com o final dos governos militares e a transição democrática, duas características são ressaltadas na análise dos novos arranjos institucionais feita por Leite & Romano (1999). Primeiro, o processo de reforma do Estado, ocorrido num contexto de liberalização comercial, globalização e integração regional, provocou um conjunto de mudanças, tais como a multiplicação de atores organizados na vida política e social, ampliação dos alvos e diferenciação funcional dos programas públicos, descentralização e fragmentação do Estado, e erosão das fronteiras entre o público e o privado, com transferência das responsabilidades do Estado para o setor privado. Segundo, mudanças no aparelho de Estado limitaram sua capacidade autônoma de definir e implementar as políticas públicas – submetida, ademais, a um referencial transnacionalizado –, favorecendo a produção de novos arranjos institucionais entre segmentos da burocracia e atores econômicos privados, para cuja compreensão contribui a perspectiva de redes de política pública.

Os processos de formulação de políticas para o polo modernizado da agricultura se ancoravam em complexos agroindustriais, vistos como espaços institucionais de orquestração de interesses resultantes da "concertação" entre instituições públicas e privadas, num quadro de relações de conflito e cooperação, incluindo (ou excluindo) atores nos processos de elaboração e implementação das políticas específicas. Emerge novo sistema de representação de interesses com formas setorializadas de representação, numa lógica de funcionamento típica do neocorporativismo – este foi o caso da criação da Associação Brasileira de *Agribusiness* (Abag), organização interprofissional reunindo representantes dos segmentos agrário e agroindustrial. Exemplos de redes neocorporativistas seriam as câmaras setoriais da agroindústria, a reserva de mercado para equipamentos e insumos agrícolas, o arranjo institucional criado em torno da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e a representação no Conselho Nacional de Política Agrícola. A influência desses interesses nas políticas públicas assumiu também as formas de redes pluralistas e da prática do *lobby*, como nos casos das pressões para estender a equivalência produto para a agricultura patronal, implementar direitos compensatórios, isentar de tributos e defender a propriedade da terra.

Ainda segundo Romano & Leite (idem), os vínculos entre atores públicos e privados continham um estilo informal, caracterizado por trocas de favores e obrigações personalizadas, fundado nas "relações diádicas do faccionalismo e do clientelismo" que atravessam os vínculos entre o Estado e os atores privados em todas as esferas e setores. Essa articulação diluía, ademais, as fronteiras entre

Estado e sociedade civil, criando coalizões de interesses individualizados e uma burocracia segmentada em verdadeiras frações. Os arranjos institucionais em que eram tomadas as decisões, correspondem às já mencionadas "redes clientelísticas", que, em alguns casos, possibilitavam trocas de favores e situações de corrupção das quais não estavam isentas nem as "ilhas de modernidade" do setor público. Nesse contexto é que se dará a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e objeto de ações e políticas específicas, bem como do componente ambiental incorporado nas políticas públicas desde a ótica do desenvolvimento sustentável. Os autores (Idem) concluíram, baseados em Lamounier (1984), que havia cinco conjunto de atores institucionais participando do processo de elaboração das políticas públicas: (i) atores governamentais; (ii) Congresso Nacional; (iii) *agribusiness*, grandes e médios produtores e suas associações; (iv) agricultores familiares, trabalhadores rurais, sem-terra e suas organizações; (v) outras forças, como bancos e importadores.

Quando se analisam as políticas públicas no Brasil com base na abordagem dos círculos de decisão de Muller (2004), porém, constata-se que os atores governamentais configuram dois círculos de decisão. O primeiro é composto pela Presidência da República, Casa Civil e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, nos quais são tomadas as principais decisões sobre estratégias políticas e econômicas. O segundo círculo de decisão é integrado pelos ministérios técnicos, dentre os quais sobressaem, para o presente objeto, os Ministérios da Agricultura e o de Desenvolvimento Agrário, onde são elaboradas as políticas públicas específicas. Um terceiro círculo de decisão de políticas públicas engloba os atores privados e respectivas associações, destacando-se, no setor agrícola e rural, duas categorias: (a) "grandes e médios produtores e suas associações", integrantes das oligarquias agrárias cujo recorte se tornou mais complexo devido à multiplicação dos interesses rurais e urbanos; (b) "agricultores familiares, trabalhadores rurais e agricultores sem-terra, suas organizações e as ONG", com as últimas adquirindo força crescente desde princípio dos anos 1990 e, particularmente, desde o início do Governo Lula. Esses atores se diferenciam entre si pelo referencial que mobilizam (agroecologia, agricultura orgânica, agricultura familiar modernizada, papel do meio ambiente, etc.). O Congresso Nacional constitui o quarto círculo de decisões por ter se tornado ator relevante a partir da Constituição Federal de 1988, ainda que com poder limitado e refletindo a elevada heterogeneidade de bancadas voltadas, em grande medida, para o acesso ao Palácio do Planalto[5].

[5] As principais bancadas parlamentares, em ordem de grandeza, são: a do meio ambiente (278 integrantes), municipalista (193 integrantes), empresarial (120 integrantes), ruralista (94 integrantes), sindical (60 integrantes), feminina (54 integrantes), das comunicações (45 integran-

Buscando estabelecer um elo – entre os círculos de decisão e a questão da formação de redes e comunidades de política – que integra o enfoque cognitivo adotado neste estudo, pode-se dizer que as redes de política que interessam mais de perto tendem a se estabelecer entre o segundo e o terceiro círculos, isto é, entre os ministérios técnicos, encarregados de formular e implementar políticas específicas, e os atores privados e respectivas associações.

## Contexto de incorporação do enfoque territorial

O contexto em que vem se dando a incorporação do enfoque territorial nas políticas públicas, isto é, a maneira como essas políticas integram ou são moldadas com base em recortes espaciais, evoluiu fortemente durante as duas últimas décadas, sob o efeito de importante mudança do referencial das políticas públicas, tanto em nível internacional quanto nacional, assim como em virtude de transformações ocorridas no meio rural brasileiro.

Distintos fatores levaram à emergência de um novo referencial de políticas de desenvolvimento em geral que, por sua vez, induziu uma evolução do referencial de desenvolvimento agrícola e rural. Mencione-se, desde logo, a crescente contestação do modelo de desenvolvimento econômico prevalecente desde os anos 1930, cujo ápice se deu na crise da década de 1980 e se manifestou na instabilidade monetária, endividamento crônico, desaceleração do crescimento, manutenção da pobreza rural e urbana em níveis elevados e degradação dos recursos naturais. Houve intenso debate nas instituições financeiras e agências de cooperação internacionais que desaguou no chamado Consenso de Washington, no qual foram cristalizados os novos preceitos norteadores das políticas nacionais: redução do papel do Estado; respeito da disciplina fiscal e monetária; privatização das empresas públicas; incentivo às exportações[6].

Outro fator, resultante do anterior, foi a emergência da noção de governança, a qual pode ser entendida como processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições com vista a realizar objetivos definidos e discutidos coleti-

---

tes) e evangélica (35 integrantes). Com pouca expressão, há as bancadas da Receita Federal (17), Banco do Brasil (8) e juízes federais (7) (*O Globo*, 8/04/07, p. 5).

[6] A proposta sintetizada por John Williamson era composta de dez pontos agrupados em dois conjuntos de medidas: medidas para estabilizar a economia (redução dos subsídios, política monetária ortodoxa, taxa de câmbio competitivo) e medidas estruturais (liberalização comercial, competitividade, privatização, desregulamentação dos mercados, reforma fiscal, fortalecimento dos direitos de propriedades).

vamente (Le Galés, 1999). Esta noção, quando aplicada à gestão pública, remete à concepção das escolhas públicas (*public choice*) e é coerente com o corpo teórico neoinstitucional. Ela recomenda a redução da estrutura estatal e a criação de uma rede de instituições presentes localmente, com a finalidade de delegar a gestão territorial aos agentes locais – sociedade civil, representantes políticos, ONG, empresariado, etc. – e dinamizar, desse modo, o chamado capital social territorial, ou seja, as interações sociais, políticas e econômicas singulares a cada território. Sugere também que o papel do Estado deveria se limitar a incentivar a criação de instituições que facilitem e regulem mercados eficientes, estimulando a criação de instâncias regulatórias públicas, porém, não estatais. Esta noção contribuiu para modificar o referencial sobre a descentralização dos programas públicos na direção do respeito do princípio da subsidiaridade[7].

Por último, mas não menos importante, o terceiro fator deveu-se à emergência da preocupação com a sustentabilidade no debate sobre o desenvolvimento, a qual incita os Estados a incluir, cada vez mais, as dimensões ambientais e sociais em suas estratégias de desenvolvimento econômico.

Essas mudanças de referencial tiveram, ao menos, duas consequências no processo de elaboração de políticas públicas em nível nacional. Uma delas foi o abandono generalizado, nos países emergentes e em desenvolvimento, das políticas integradas e setoriais, e sua substituição, de forma voluntária ou forçada[8], por políticas fragmentadas e diferenciadas. Vale dizer, políticas focadas no tratamento específico de determinadas questões sem nexos diretos entre elas, ao lado de políticas especificamente reservadas a determinados segmentos sociais ou espaços geográficos. O processo de segmentação das políticas públicas se fundamentava na premissa da capacidade reguladora dos mercados, cabendo à ação do Estado corrigir suas deficiências (dos mercados). Assim, as novas regras que norteavam a ação pública tinham como principal justificativa a correção das externalidades negativas inerentes aos modelos de desenvolvimento baseados nos estímulos de mercado, de modo que uma das funções principais das políticas públicas passou a ser a reequilibragem social e territorial.

As mudanças de referencial provocaram também a modificação das regras de descentralização com a incorporação do já referido princípio da subsidia-

[7] A subsidiaridade é um princípio de administração pública ou privada que considera que a decisão deve ser tomada pelo centro de decisão que (1) conheça melhor o problema e a maneira de solucioná-lo e (2) tenha mais interesse na resolução do problema.

[8] Pelas instituições financeiras internacionais, notadamente o Banco Mundial e o FMI nos casos em que o país tenha empreendido um processo de renegociação da sua dívida externa.

ridade, ou seja, tentando redistribuir as responsabilidades do Estado, ora entre os próprios órgãos públicos localizados em diferentes níveis de gestão (local, intermediária e nacional), ora criando espaços de mediação, associando órgãos públicos e atores da sociedade civil. Em alguns casos, o papel do Estado fica reduzido apenas à mera função de coordenação entre atores locais provenientes da sociedade civil.

## Descentralização das políticas e ancoragem local da ação estatal no Brasil

A ancoragem local da ação estatal no Brasil e, consequentemente, as políticas com enfoque territorial que constituem o objeto deste estudo, devem ser abordadas no âmbito do processo de descentralização das políticas públicas, o qual se intensificou nos anos 1980, em várias áreas. Nesse ponto, é preciso ter em conta as implicações do regime federativo, que confere relevância aos governos estadual e municipal, bem como o papel dos espaços públicos estaduais e municipais (a exemplo dos conselhos de desenvolvimento rural sustentável) e a ainda indefinida esfera territorial. A presente abordagem considera, ademais, que as instituições intermediárias afetam os regimes locais de governança em razão do papel central por elas desempenhado na construção de compromissos essenciais para a coordenação das políticas públicas e no encaminhamento de questões sociopolíticas locais. Mais do que isso, adotou-se a premissa de que os dispositivos e instituições intermediárias não são agentes neutros na transmissão e implementação de novas formas de intervenção pública, ainda que se admita que as inflexões, rupturas ou bifurcações ocorridas no marco geral de concepção e implementação das políticas incidam sobre a natureza e as formas de tais dispositivos e instituições.

A junção de ambas as perspectivas – descentralização e formas de governança – encontra-se na abordagem da "territorialização da governança", desenvolvida em Delgado et al. (2007). Nela, a noção de território é adotada como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade, que tiveram um papel relevante no processo de democratização política do Brasil a partir da metade da década de 1980. Nesse sentido, a descentralização envolveu a criação de espaços públicos ou arenas sociais nas quais a presença de novos atores (movimentos e organizações sociais), de fora do sistema político tradicional, ampliou o campo da política e contribuiu para redefinir as relações entre Estado e sociedade civil. A dialética desse processo é explicada pelos autores pela "confluência perversa" entre o projeto neoliberal e um projeto

democratizante e participatório que emerge das crises dos regimes autoritários (Dagnino, 2004). No caso brasileiro, a descentralização e a desconcentração administrativa consideraram os municípios o seu "local" por excelência, nos quais a cultura democrática defronta-se com a presença de oligarquias tradicionais neles arraigadas.

A restrição da capacidade coordenadora do Estado nacional, motivada por sua crise institucional e pelas orientações neoliberais, estimulou a fragmentação das políticas públicas descentralizadas (econômicas e sociais), agravando a antiga dificuldade de articular políticas originadas das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal). Disso resultou uma correspondente fragmentação dos espaços públicos, afetando sua capacidade de participar das decisões acerca das políticas públicas e de atuar como espaços de compartilhamento do poder entre sociedade civil e autoridade estatal local. Os limites e alcances dos novos espaços territoriais devem ser enfocados em perspectiva histórica, tendo em conta as implicações das transformações no contexto político e institucional na capacidade operacional dos novos instrumentos (Leite et al., 2007).

Daí segue a visão dos autores de uma "descentralização em construção", segundo a qual o funcionamento do federalismo no Brasil continua sendo um tema de disputa entre o poder federal e os executivos estaduais e municipais. A herança nacional, marcada pela justaposição do patrimonialismo estadual e do centralismo autoritário, torna a implementação da descentralização um processo lento e difícil, intensificado a partir do Governo FHC. Cabe lembrar o que se disse antes sobre a noção de governança significar, também, dirigir a descentralização dos programas públicos na direção do respeito do princípio da subsidiaridade (Bonnal & Maluf, 2007).

Nesse processo, foram criados, a partir de meados da década de1990, instrumentos cruciais nas áreas financeira (lei de responsabilidade fiscal), administrativa (gestão dos programas públicos, participação e controle social, e ações de capacitação dos gestores) e de cooperação intergovernamental (lei dos consórcios). Contudo, a maior capacidade na gestão desconcentrada das políticas nacionais defronta-se com a dificuldade de estabelecer políticas próprias nas esferas estadual e municipal, ao que se acrescenta a ainda grande concentração das receitas no nível federal e a desigual capacidade financeira e administrativa entre municípios e entre estados, criando forte dependência dos mais débeis em relação à redistribuição fiscal da União.

Partindo do diagnóstico de Abrucio (2006), para quem houve um limite importante pela falta de uma visão estratégica durante a década de 1990, levanta-se

a hipótese de que esse quadro pode estar se alterando. Observa-se um "lento retorno do planejamento estratégico" – o processo iniciado em 1995, com o Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 elaborado pelo Governo FHC, no qual re-emerge a preocupação de antecipar as necessidades do país para facilitar seu desenvolvimento econômico. No PPA 2000-2003, o projeto do Estado passou a se apoiar em eixos nacionais de integração e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que o PPA foi atrelado ao plano de estabilização fiscal, que estabelece regras ortodoxas de estabilização da economia. Já o PPA 2004-2007, preparado pelo Governo Lula, significará a incorporação da perspectiva de reequilibragem social e territorial com base em políticas específicas voltadas para a pobreza e a estagnação das regiões vulneráveis, significando a reintrodução da preocupação do desenvolvimento diferenciado.

Os referidos planos revelam que o papel do Estado passou, sucessivamente, embora não de forma linear, de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento e fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (ii) ator indutor de desenvolvimento mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais. Obviamente, não se trata aqui de afirmar qualquer linearidade e evolucionismo nessa *performance*, mas ressaltar, muito resumidamente, o jogo de forças políticas e econômicas que tem impulsionado tal transformação, como dito anteriormente (Delgado et al., idem). O PPA 2008-2011, em fase final de deliberação no Congresso Nacional, apresenta a possibilidade de avançar no processo de territorialização das políticas públicas e seu rebatimento no planejamento estratégico, apesar de o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, ter "atropelado" uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento.

Em artigo anterior (Bonnal & Maluf, 2007), sustentamos que, embora a ótica da descentralização tenha antecedido a incorporação do enfoque territorial no Brasil, pode-se classificar a descentralização como uma modalidade de "territorialização" das políticas públicas que reflete a lógica de governança e compõe um dos movimentos ("de cima para baixo") do enfoque territorial, ao lado dos determinantes "de baixo para cima". Nesses termos, as políticas territoriais obedecem a cinco lógicas principais, as quais se manifestam isoladamente ou de forma combinada nos diferentes programas públicos, a saber: (i) dinamização das atividades econômicas; (ii) implementação de infraestrutura física; (iii) gestão de recursos naturais; (iv) construção e/ou promoção de identidades; (v) aperfeiçoamento da governança. A adoção de políticas territoriais não se dissocia, ao contrário, interage com a lógica de implementação descentralizada de programas públicos, particularmente das políticas sociais que envolvem a prestação

de serviços públicos, entre outras, por razões de eficiência e de participação e controle social.

Além do princípio da subsidiaridade e da perspectiva da "interiorização do desenvolvimento", importa destacar que o processo de territorialização das políticas procura também atender às restrições ambientais e conectá-las com a dimensão social. Documentos de planos governamentais indicam a intenção de ir além da afirmação genérica do respeito à diversidade regional e do uso sustentável dos recursos naturais existentes nas diferentes regiões brasileiras, como, por exemplo, ao adotar uma ótica de desenvolvimento sustentável que estabelece estreita relação entre pobreza, precariedade das formas de produção e meio ambiente, ou entre degradação ambiental e degradação social (Idem).

Por fim, a questão da coordenação das políticas descentralizadas ou territorializadas aponta para a necessidade de avançar na investigação da importância e estabilidade das relações entre o numeroso e diversificado conjunto de atores governamentais e não-governamentais envolvidos na construção em curso das várias políticas territoriais no Brasil. No que se refere ao dispositivo global dessas políticas, adiante se verá que se conformaram dois conjuntos articulados. O primeiro conjunto é composto pelas diversas políticas específicas que priorizam uma entrada territorial para atingir de maneira mais eficiente um determinado público; portanto, trata-se de políticas evidentemente segmentadas e diferenciadas (APL, PDSR, Consad, Agenda 21 e Proambiente). O segundo conjunto corresponde ao Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (SDR/MIN), que se diferencia dos precedentes pela pretensão de ser um programa integrador dos demais programas com base na idéia de reequilibragem social e territorial, além de ter a missão oficial de coordenação nacional sobre o desenvolvimento territorial com base no mapeamento da desigualdade em nível nacional, definição de escalas para a coordenação vertical dos programas e disponibilidade de meios orçamentários de intervenção.

## Políticas de desenvolvimento territorial no Governo Lula: contextualização e método de pesquisa

Pode-se afirmar que as políticas atuais de desenvolvimento territorial se enquadram de maneira coerente no processo de reforma político-administrativa em curso desde que se iniciou a redemocratização do país, em meados dos anos 1980, marcado pela instituição e fortalecimento do modelo democrático-liberal. Iniciou-se a implementação, embora muito incipiente, de políticas de ordena-

mento territorial e de desenvolvimento regional a partir dos anos 1990, conforme previsto na Constituição Federal de 1988[9].

Outros acontecimentos vieram a influenciar no redirecionamento das políticas públicas rurais e territoriais. O primeiro deles foi a reorganização dos movimentos sociais agrícolas e rurais, com a progressiva integração entre eles resultando numa força reivindicatória independente, com capacidade de negociação com o poder público. Ligado ao anterior, mencione-se a emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a elaboração de políticas públicas específicas, rompendo com o tradicional monopólio do poder político no campo pelas elites agrárias. Acrescente-se a emergência de referenciais próprios para as agriculturas familiares e diversas identidades (povos indígenas, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, etc.), e a correspondente demanda de políticas diferenciadas. Por fim, a multiplicação de iniciativas coletivas realizadas pelos movimentos sociais, em articulação com ONG, fez com que algumas experiências se tornassem referências para a definição de políticas específicas, por exemplo, na questão do acesso à água por parte da Articulação do Semiárido (ASA), ou no modelo de agricultura pela Associação Nacional de Agroecologia (ANA).

A evolução das políticas públicas, durante a última década, permite constatar a continuidade, entre os governos de FHC e de Lula, da preocupação de fortalecer os agricultores familiares mediante políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais. Contudo, o Governo Lula se distingue do anterior pelo maior peso conferido às políticas de reequilibragem social e territorial. Essa orientação se expressa na (i) reativação da preocupação territorial, (ii) ampliação e integração das políticas sociais de combate à pobreza (Bolsa-Família), e (iii) diversificação das linhas de crédito destinadas às famílias rurais. Observa-se, também, que a abordagem territorial integra tanto os enfoques recentes veiculados pelo novo referencial internacional sobre subsidiaridade – como o programa Arranjos Produtivos Locais e o Fórum de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA – quanto os referenciais mais antigos sobre ordenamento territorial e desenvolvimento regional.

Assim, assiste-se, no Governo Lula, à retomada da retórica do desenvolvimento, embora ainda limitada na sua efetividade. Nesse contexto, a referida reativação da preocupação territorial dará alento à perspectiva de desenvolvimento

[9] O ordenamento territorial é um preceito constitucional desde a Constituição de 1988, cujo Artigo 21, parágrafo IX, estabelece que "compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

territorial em vários programas públicos de âmbito nacional. Conforme antecipado na introdução deste capítulo, o universo da presente pesquisa englobou os programas nacionais que incidem sobre a agricultura familiar e o mundo rural no Brasil, com foco na sua implementação desde o início do Governo Lula, em 2003. O objetivo era verificar em que medida as diretrizes gerais e a implementação desses programas adotam a perspectiva territorial e se contemplam elementos do enfoque da multifuncionalidade da agricultura (MFA).

Para cumprir esses objetivos, recorre-se a duas fontes principais de informação sobre os programas, a saber, a análise documental e a realização de entrevistas com os respectivos gestores nacionais. A primeira aproximação ao universo dos programas públicos se fez pela análise das diretrizes gerais, programas e ações constantes do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) do governo federal. Esse procedimento visou a identificar a ocorrência do uso e os significados atribuídos a palavras-chave que remetem às quatro referências principais da pesquisa, a saber: (i) agricultura e rural; (ii) sustentabilidade e desenvolvimento sustentável; (iii) território e desenvolvimento territorial; (iv) papéis da agricultura e multifuncionalidade da agricultura.

Além desse procedimento, que forneceu uma visão geral sobre a relevância das referências antes mencionadas em vários programas, adotou-se um critério adicional para chegar aos programas significativos, especificamente para o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e o desenvolvimento territorial. Nesses termos, a existência de políticas diferenciadas para a agricultura familiar torna forçoso escolher o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e também o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), que combinam o recorte social com a entrada territorial. Não houve tempo hábil para incluir na análise o recém-lançado Programa Territórios da Cidadania.

A propósito, cabe abrir um parêntese para esclarecer um limite dos critérios adotados para a seleção dos programas analisados. A elevada desigualdade social que marca o Brasil e o grande percentual de famílias pobres no meio rural obrigam diferenciar os domicílios rurais pobres e, portanto, considerar o papel das políticas não-agrícolas, em especial das políticas sociais como o Programa Bolsa-Família e a previdência social rural, na reprodução das famílias rurais. Lembre-se de que o enfoque da presente pesquisa considera a unidade familiar rural um conjunto complexo (mais do que uma unidade produtora de bens) que, ademais, mantém diversas relações com o território em que se localiza. Importantes em si mesmas pela renda que asseguram às famílias, as políticas sociais ampliam as possibilidades na atividade agrícola devido à disponibilidade de re-

cursos para investimento e acesso ao crédito. Poder-se-ia, inclusive, cotejar as transferências de renda sob o signo do combate à pobreza rural com as subvenções oferecidas aos agricultores norte-americanos e europeus. Não obstante, a abordagem das políticas sociais ultrapassaria o objeto específico da pesquisa e o instrumental analítico que lhe corresponde.

No campo da segurança alimentar e nutricional, o antigo Programa Fome Zero, hoje chamado de Estratégia Fome Zero, vem construindo territorialidades em regiões metropolitanas (por exemplo, ações de abastecimento) e no enfoque de sistemas descentralizados de SAN, que pretende dar territorialidade ao sistema alimentar, particularmente abordando o papel das relações de proximidade para a agricultura familiar. Nesse âmbito, breve menção será feita ao Programa de Instalação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), que incide sobre contextos com peso da agricultura. Deixou-se de abordar o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, apesar de sua importância crescente e da espacialidade subjacente à sua implementação.

Avançando na identificação dos programas analisados, na área ambiental, foram abordados o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia (Proambiente) e o Programa Agenda 21, que também guardam relação com a questão da pobreza como se verá. Outra é a lógica dos programas cujo foco principal é a dinamização de economias territoriais, como o Programa Arranjos Produtivos Locais e o Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, também abordados.

Como se pode notar, os programas escolhidos permitem contemplar, ainda que de forma desigual, as cinco lógicas principais que presidem a descentralização ou territorialização das políticas públicas, a saber: (i) dinamização das atividades econômicas; (ii) implementação de infraestrutura física; (iii) gestão de recursos naturais; (iv) construção e/ou promoção de identidades; (v) aperfeiçoamento da governança.

Além da análise documental das diretrizes e instrumentos dos programas selecionados, foram realizadas entrevistas com alguns de seus principais gestores nacionais com base em roteiro único semiestruturado de questões, com o objetivo de complementar as informações recolhidas nos documentos e, especialmente, captar a visão dos(as) entrevistados(as) sobre as funções da agricultura familiar, como elas se expressam nos respectivos programas de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento sustentável, bem como identificar os enfoques

territoriais neles predominantes[10]. Quanto à identificação das redes de política e à avaliação do seu papel, as informações obtidas são ainda incompletas, carecendo de ser completadas com entrevistas a atores sociais não-governamentais com atuação nacional e também gestores públicos na esfera local[11].

## Diretrizes e prioridades do Plano Plurianual 2004-2007

Inicia-se a análise dos programas públicos pelas diretrizes gerais e prioridades de ação contidas no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, intitulado "Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão – Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social", formulado no início do Governo Lula. O Plano propôs-se o objetivo de planejar a retomada do desenvolvimento do país com uma preocupação de equidade social, para o que haveria que mobilizar a sociedade brasileira em torno da superação da fome e da miséria. Ao Estado foi atribuído papel decisivo de agente "condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico", orientado por um "projeto de desenvolvimento" e "claras políticas setoriais", para além dos necessários programas de emergência. Importa destacar, no diagnóstico sobre as carências percebidas na atividade de planejamento, a abertura para o enfoque territorial já que as desigualdades espaciais figuram ao lado das preocupações com a desigualdade social e a pobreza. Segundo um gestor entrevistado, a introdução da dimensão territorial, em 2003, pretendeu adotar a perspectiva da construção de consensos sobre projetos de desenvolvimento, em substituição ao enfoque anterior (PPA 1996-1999), nos "eixos nacionais de integração e desenvolvimento" orientadores dos investimentos governamen-

[10] Foram entrevistados seis gestores responsáveis pelos programas escolhidos para análise: Ministério do Desenvolvimento Agrário: Pronaf e PDSTR; Ministério do Meio-Ambiente: Proambiente e Agenda 21; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: APL; Ministério da Integração Nacional: PDR; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Consad. Além das seis entrevistas, foram também utilizadas informações obtidas nas entrevistas com gestores públicos realizadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), sediado no CPDA/UFRRJ, do qual fazem parte os autores.

[11] Os autores estão envolvidos em intento de identificar redes de política num projeto de pesquisa em andamento, focalizando as políticas de desenvolvimento sustentável. Bonnal, P.; Gabbas, J.J.; Roux, B. (Coord.) *La production des politiques de développement rural durable dans leur contexte* – Construction de compromis institutionnels et ajustements temporels entre le global et le local. Paris, 2007-2009 (Programme Féderateur Agriculture et développement durable).

tais em infraestrutura ("empreendimentos estratégicos") do programa "Brasil em Ação"[12].

Três megaobjetivos conformavam as estratégias de longo prazo do PPA 2004-2007: a) inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego; b) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de massa, por investimento e pela elevação da produtividade; c) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas do PPA distribuíam-se em cinco dimensões principais: (i) social; (ii) econômica; (iii) regional; (iv) ambiental; (v) democrática. As questões ambientais e de ordenamento espacial figuram explicitamente tanto nas estratégias de longo prazo quanto em duas das cinco dimensões.

Olhando os conteúdos das duas dimensões do PPA que interessam mais de perto, reconhece-se que o enfrentamento das desigualdades sociais requer a execução de uma política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público. Propugna a substituição do processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico pelo desenvolvimento solidário entre as regiões, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social. A ênfase na dimensão econômica da diversidade (potencialidades econômicas do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste) e a atenção diferenciada às zonas deprimidas eram acompanhadas da proposta de olhar o território nacional nas diversas escalas, visando à coesão social e econômica. Esse raciocínio é transposto ao gasto social e às políticas de emprego e renda, além de embasar a perspectiva de fazer convergir as prioridades entre os entes federativos. Os arranjos produtivos locais seriam o instrumento de desconcentração espacial da produção e valorização de recursos dispersos.

A dimensão ambiental é incorporada no PPA com a ótica do desenvolvimento sustentável, vinculando os compromissos de justiça social com as gerações atuais ao legado para as gerações futuras, destacando a estreita relação entre pobreza, precariedade das formas de produção e meio ambiente, ou entre degradação ambiental e degradação social. Não menos importante, a estratégia propugna por um crescimento econômico com "abordagem qualitativa", com manejo sustentável dos recursos naturais e coibindo ações produtoras de de-

[12] Vale mencionar duas premissas atribuídas pelo entrevistado ao enfoque territorial: (a) os territórios têm maior densidade política que as ações de desenvolvimento regional (desenvolvimento regional é parte do desenvolvimento territorial); (b) os territórios são unos, apesar de plurais na sua composição. A segunda premissa não implica que os "territórios" dos programas públicos consigam expressar essa pluralidade.

sequilíbrios ambientais. Os conflitos de interesse e de responsabilidade pelos custos ambientais e sociais demandam construir "pactos", com destaque para a relação da agricultura com o meio ambiente.

No entanto, a estabilidade macroeconômica ocupa posição de elemento central na consolidação do projeto de "desenvolvimento sustentável", ao lado das políticas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres a um ritmo superior ao do crescimento da renda e do consumo dos mais ricos. O objetivo de longo prazo era "inaugurar um processo de crescimento pela extensão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor".

O documento reconhece que "o mercado" não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, sob o risco de promover a concentração econômica e acirrar as desigualdades sociais; decorre daí a regionalização de políticas e programas visando a reduzir desigualdades entre as regiões e as disparidades internas às regiões.

Observe-se que o PPA faz uso mais frequente de "sustentável" e "sustentado", porém atrelados ora à idéia de crescimento, ora à idéia de desenvolvimento, usos sabidamente contrastantes, quando não contraditórios, da idéia de sustentação a médio e longo prazo de um determinado fenômeno ou processo. A inconstância de definições no documento sugere tratar-se apenas de uma alternância no uso dos termos à medida que as dimensões e programas do PPA vão sendo apresentados. No entanto, isto se processa de tal forma que é possível diferenciar uma sutil distinção nos usos de "sustentável" e de "sustentado", com o primeiro sendo normalmente atrelado ao desenvolvimento, quando este comporta questões relacionadas com o meio ambiente e o uso dos recursos naturais pelas gerações presentes e futuras, enquanto o segundo está mais ligado à idéia de sustentação do projeto de crescimento macroeconômico rumo ao desenvolvimento. As demais palavras-chave aparecem com frequência menor, citadas de forma pontual.

Os usos de território e desenvolvimento territorial refletem a perspectiva do "ordenamento territorial" como política regional estabelecida para fortalecer o planejamento no setor público; alerte-se, porém, que o documento se refere mais à regional que à territorial. Já quanto à agricultura familiar e desenvolvimento rural, ambas as referências se inserem no âmbito das políticas de inclusão social que possibilitam a fixação das famílias no campo e a geração de trabalho e renda.

Como conclusão, pode-se afirmar que o PPA 2004-2007 contém elementos que repercutem a retomada dos debates internacionais sobre desenvolvimento, já não mais sob a forma do foco prioritário na integração competitiva de "áreas

modernas" à dinâmica internacional, própria da década de 1990, ainda que sem uma ruptura absoluta com o enfoque anterior[13]. A incorporação da perspectiva de ter no mercado interno de massas um dos propulsores do crescimento implica dar prioridade ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. Além disso, nota-se o recurso mais importante e pretensamente ordenador à referência territorial, aspecto que interessa de perto e cujas possibilidades e limites ficarão mais claros na análise dos programas feita a seguir.

## Enfoque territorial e papéis da agricultura em programas de apoio à agricultura familiar

Como referido anteriormente, o contexto de segmentação e diferenciação das políticas públicas em geral refletiu a preocupação de promover processos de reequilibragem social e dos espaços econômicos nacionais. Ambos os enfoques – social e territorial – podem aparecer de forma interligada, como visto no diagnóstico que figura no PPA 2004-2007, implicando o enfrentamento simultâneo das desigualdades sociais e espaciais. Contudo, raramente a formulação e implementação dos programas contemplam a complexidade dos respectivos contextos socioespaciais ou logram obter o grau de coordenação entre eles (os programas), necessário para enfrentar ambas as dimensões da desigualdade, a social e a territorial ou regional. Nessa seção, serão abordados os programas voltados ao desenvolvimento territorial ou que tenham em conta essa dimensão, em sua relação com as questões da multifuncionalidade da agricultura familiar.

A adoção de enfoques de tipo territorial foi acompanhada em, pelo menos, dois casos, da utilização explícita da noção de multifuncionalidade, aplicada não apenas à atividade agrícola, mas também ao espaço ou território. O Plano Nacional de Reforma Agrária fala em "valorizar a multifuncionalidade do espaço rural", ou ainda que "a agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multifuncionalidade e da pluriatividade integra diferentes contribuições ao território e diferentes atividades econômicas". O Proambiente sustenta que "o espaço rural adquire um novo papel perante a sociedade, pois seus atores sociais deixam de ser apenas fornecedores de produtos primários, sendo valorizado o caráter multifuncional da produção econômica associada com a inclusão social e conservação do meio ambiente".

[13] É de notar que vários dos empreendimentos do Programa Brasil em Ação permaneceram na agenda do Governo Lula como parte dos investimentos que integram o chamado Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Relembre-se que a adoção de políticas territoriais não se dissocia, ao contrário, interage com a lógica de implementação descentralizada de programas públicos, particularmente das políticas sociais que envolvem a prestação de serviços públicos "territorializados" por razões de eficiência e de participação e controle social, entre outras. Os processos de territorialização e de descentralização foram também influenciados, ao longo do caminho, pelos enfoques derivados do princípio da subsidiaridade, discutido anteriormente, e da perspectiva de "interiorização do desenvolvimento". Nunca é demais relembrar um fator da maior relevância no caso brasileiro, assim como em alguns outros países, que são as características do pacto federativo, notadamente o poder político e relativa autonomia existente na esfera dos governos estaduais. Sem embargo, sugere-se ser possível classificar a descentralização como uma modalidade de "territorialização" das políticas públicas, que reflete uma lógica de governança e compõe um dos movimentos ("de cima para baixo") do enfoque territorial, ao lado dos determinantes "de baixo para cima".

Cinco ministérios e alguns dos seus programas se destacam no tocante às iniciativas de tipo territorial no Brasil, no âmbito da temática da presente pesquisa. Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (Pronaf e PDSTR) e do Meio Ambiente (Proambiente e Agenda 21) concentram boa parte das políticas diferenciadas de apoio à agricultura familiar e as relativas ao meio ambiente, combinando elementos das cinco lógicas acima, porém com ênfase nas três últimas (recursos naturais, identidades e governança). Já o programa de arranjos produtivos locais do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio tem como foco a dinamização de atividades econômicas. O Ministério da Integração Nacional, cujo programa de desenvolvimento regional é centrado na dinamização econômica e na infraestrutura, incumbiu-se também da coordenação das várias políticas territoriais do governo federal. A relevância assumida pelas políticas sociais no Brasil requer mencionar a Estratégia Fome Zero, capitaneada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), englobando programas muito diversos, dos quais serão mencionados brevemente os Consads, por serem os que guardam relação mais próxima com o objeto da pesquisa.

A seguir, destacam-se os elementos que interessam mais diretamente aos objetivos da pesquisa, tendo por base fontes documentais e as informações obtidas nas entrevistas com seus gestores.

## Políticas setoriais diferenciadas de apoio à agricultura familiar

### Apoio creditício à agricultura familiar

Não restam dúvidas sobre a importância do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em vários sentidos, a começar pelo próprio significado da sua criação. Em linha com o novo contexto de formulação de políticas públicas, salientado anteriormente, o Pronaf constituiu o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada, dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil, mais precisamente uma política diferenciada segundo um recorte social que define uma categoria de agricultor à qual se associa um tipo de agricultura. Uma segunda característica importante do programa foi ter introduzido, nesse domínio, a perspectiva de formulação e implementação de políticas públicas com participação social, na forma de conselhos, nas três esferas de governo, ao lado da prática de negociações periódicas das pautas apresentadas ao governo pelos movimentos sociais, principalmente nos momentos que antecedem a definição anual dos principais componentes do programa. Por fim, o Pronaf também se converteu num instrumento de introdução de políticas territoriais no meio rural.

O que poderia ser considerado a "territorialização" do Pronaf se iniciou como contraponto à apropriação inicial das linhas de crédito do programa pelas regiões com agricultura familiar mais consolidada, no Centro-Sul do país. Uma das quatro linhas de atuação do programa, denominada Pronaf-Infraestrutura, visou a atuar, inicialmente, nas regiões empobrecidas, com infraestrutura precária e cujos agricultores familiares enfrentavam dificuldades para acessar o crédito agrícola e outras políticas públicas, especialmente em municípios do Nordeste brasileiro. A esse objetivo somava-se, no dizer atual dos gestores, a pretensão de tomar em conta elementos da pluriatividade das famílias rurais e da multifuncionalidade da agricultura familiar – embora, à época, essa dimensão não aparecesse formulada nesses termos – em circunstâncias em que não caberiam as chamadas políticas agrícolas clássicas, baseadas na capacidade produtiva das famílias rurais (crédito à produção).

Fica, então, evidente que o recurso ao "território" constituiu estratégia de reequilibragem espacial (e social) nos termos apontados na seção anterior. Neste caso, o território do programa – um "território dado", segundo o marco analítico da pesquisa – correspondia à unidade político-administrativa básica (município)

para a descentralização do Pronaf-Infraestrutura. Ultrapassa os objetivos deste texto avaliar a implementação do Pronaf-Infraestrutura que, como se sabe, viria a ser substituído pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), com a intenção de construir territórios de identidade, conforme abordado mais adiante.

O Pronaf logrou superar, em grande medida, a assimetria verificada nos primeiros anos do programa, com uma melhor distribuição dos recursos entre as regiões brasileiras e também entre as diferentes categorias de agricultores familiares (Schneider et al., 2004). Apesar da significativa expansão do número de contratos e do volume de crédito, bem como da diversificação das modalidades de financiamento, a capacidade de o programa atuar como instrumento promotor de desenvolvimento rural defronta-se, segundo seu gestor, com limites impostos, pelo fato de o programa não ser adequado para a base da pirâmide social dos agricultores familiares, que constitui "pauta socioeconômica referente à pobreza e desenvolvimento". Essa base é composta pelos assentados da reforma agrária e partes dos agricultores enquadrados nas categorias B e C do Pronaf, englobando cerca de um milhão de famílias rurais.

Importa salientar que a operação do Pronaf-crédito já está plenamente municipalizada, expressando uma lógica de descentralização na qual a delimitação espacial do "território" da política setorial é definida por critérios político-administrativos, e sua implementação se vale dos entes federativos da estrutura de governo (prefeituras e governos estaduais), além do sistema bancário. Ainda que também esteja sob influência dos governos estaduais e municipais, a lógica territorial do PDSTR difere do Pronaf, acarretando duas dinâmicas distintas no interior de um mesmo Ministério (MDA), cuja coordenação não parece garantida *a priori*. Um instrumento que pode levar à maior – e, nesse aspecto, desejável – coordenação entre os dois programas é o recém-criado Plano de Safra Territorial.

A instituição do Plano de Safra da Agricultura Familiar pelo MDA, a partir de 2003, constituiu mais um instrumento de diferenciação diante do Plano de Safra convencional elaborado anualmente pelo Ministério da Agricultura. Os planos de safra territoriais têm a perspectiva de adequar o apoio creditício às condições particulares de cada território, de modo integrado aos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável. Note-se, ademais, que esse procedimento abre a possibilidade de maior participação dos atores locais no direcionamento do crédito agrícola.

Ainda sobre os rumos recentes do Pronaf, cabe destacar o modo como esse programa vem refletindo a emergência de preocupações relativas ao meio am-

biente, à sustentabilidade e a diversas questões de desenvolvimento rural. Entre outras implicações, essas preocupações constituem tentativas de superar os limites do crédito agrícola tradicional, que tem por base a produção de um bem e é, ademais, implementado através do sistema bancário, portanto, sob influência da lógica bancária comercial. "Novos" temas e instrumentos vêm sendo incorporados ao programa, levando à criação de linhas diversificadas de financiamento (mulheres, jovens rurais, agroecologia, Semiárido, pesca, florestal, turismo, entre outras) e outras linhas de atuação, como nos casos do seguro e da assistência técnica e extensão rural.

O seguro agrícola convencional, associado à lógica bancária – de fato, um seguro do crédito feito –, tem dado lugar ao "seguro da agricultura familiar", que garante a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor familiar. Com sentido análogo, o "garantia-safra" visa a propiciar segurança ao exercício da atividade agrícola na região do Semiárido brasileiro, oferecendo uma renda por tempo determinado ao agricultor cuja safra é afetada pela seca, para as culturas de arroz, milho, feijão, algodão e mandioca, mediante contribuição não superior a 1% do benefício estimado e com participação financeira dos três entes federativos. Mais importante para as questões de pesquisa, destacam-se: (a) a implantação de um "crédito sistêmico" para o conjunto da propriedade, reunindo o financiamento de custeio e de investimento; (b) a incorporação do enfoque no "espaço rural"; e (c) a chamada "janela verde", oferecida para a agricultura familiar pela crise ambiental e pela demanda por alimentos limpos.

Os desafios antes apontados refletiram-se também na área de assistência técnica e extensão rural (Ater), dando origem, em 2003, a uma política nacional com a pretensão de recuperar o sistema nacional de Ater, praticamente desmontado na década de 1990. A perspectiva é promover o desenvolvimento da agricultura familiar pela oferta gratuita desse serviço com caráter educativo e metodologias participativas,

> [política] orientada pelos princípios da agroecologia, visando à implementação de estratégias de desenvolvimento ambientalmente sustentável, economicamente viável, socioculturalmente aceitável e que respeitem as diversidades existentes no país, visando à universalização do conhecimento no campo, ao resgate da cidadania, à inclusão social e à melhoria da qualidade de vida da população, com estímulo à produção de alimentos sadios e de melhor qualidade biológica [incorporando] em todas as suas dimensões, as questões relativas a gêneros, raças e etnias, elaborando conteúdos e formas de ação que contemplem estas especificidades. (MDA,2007)

Iniciativa análoga foi a criação, pelo Instituto Nacional da Reforma Agrária, em 2004, da Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (Ates), como alternativa para prestar serviços de extensão rural para agricultores assentados.

## Programa de desenvolvimento dos territórios rurais

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, implementado pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, é uma das políticas do atual governo federal que mais se diferencia das vigentes nas gestões anteriores, devido tanto ao processo escolhido para sua elaboração quanto ao tipo de recorte territorial aplicado. Efetivamente, ao optar pela elaboração do programa a partir da articulação de dinâmicas sociais locais, a SDT se afastou da tradição da planificação pública descendente e centralizada. A SDT inovou, igualmente, quando determinou trabalhar em cima de territórios "construídos", que se diferenciam das unidades administrativas estabelecidas pela Constituição de 1988. Segundo seus gestores, a criação da SDT, ocorrida em 2004, tinha como perspectiva principal enfrentar o problema do acesso às políticas agrícolas clássicas, incorporando os enfoques da pluriatividade e da multifuncionalidade em regiões onde a situação agrícola era socialmente complexa.

Embora tenha suas raízes em proposição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (ex-CNDRS e atual Condraf), portanto, anterior ao Governo Lula, a formulação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) se realizou de maneira simultânea à sua implementação, como desdobramento de uma reflexão conduzida, durante o período de transição para o Governo Lula, por atores políticos governamentais e oriundos de Organizações Não-Governamentais (ONGs), com apoio de especialistas universitários. Na prática, a implementação do programa se deu em três fases sucessivas, definidas no próprio desenrolar do programa. A primeira fase correspondeu, basicamente, aos anos 2003 e 2004, consagrados à definição do programa, formação do pessoal envolvido, definição de uma metodologia de seleção dos territórios e identificação dos primeiros territórios pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRSs). A segunda fase foi dedicada à qualificação dos instrumentos de apoio à implementação dos projetos. Por fim, na terceira fase se definiram as regras de gestão dos projetos e de governança territorial (criação dos colegiados territoriais), bem como se buscou o fortalecimento social mediante a formação e capacitação do pessoal envolvido, a articulação das políticas públicas e o apoio às atividades econômicas. Durante

as várias fases, consolidou-se a preocupação, na SDT, de tomar em conta as atividades não-agrícolas, tais como o artesanato, e também de considerar os aspectos culturais locais, apesar das dificuldades ligadas à ausência de instrumentos de intervenção adequados e da forte marca do enfoque agrícola que prevalece no Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Chama à atenção a forte preocupação do programa com a redução das assimetrias sociais e espaciais no meio rural, no interior e entre as regiões do país. A perspectiva do programa é de que a redução da desigualdade passa pelo apoio discricionário do Estado em favor dos componentes mais fragilizados da sociedade rural, nomeadamente os agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados, extrativistas e comunidades remanescentes de quilombos. A preocupação de reequilíbrio social e territorial faz com que o PDSTR se ancore tanto nas políticas de redução da pobreza rural quanto nas políticas de desenvolvimento territorial. Ele se encontra, portanto, em posição complementar às políticas públicas voltadas especificamente à redução da pobreza rural através de transferências sociais (Bolsa-Família) ou para o desenvolvimento regional, baseado em incentivos econômicos de estímulo à iniciativa privada e em investimentos públicos de infraestrutura.

Para elaborar o programa, a SDT se inspirou em experiências de desenvolvimento rural de algumas organizações não-governamentais e movimentos sociais oriundas, basicamente do Nordeste. Nesse sentido, foram determinantes as experiências dos projetos Assocene (Projeto Umbuzeiro), Dom Helder Câmara e Polos Sindicais, na determinação da estratégia de ação da SDT. Pesquisadores universitários e técnicos de agências de cooperação, principalmente do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), foram também consultados para nutrir a reflexão no tocante à maneira de tratar dos dois conceitos sobre os quais se fundamenta a política, a saber, "ruralidade" e "territorialidade".

Em termos conceituais, a SDT concebe o território como um espaço geográfico construído em torno de uma identidade local. A referência à "identidade" deve ser entendida como um duplo convite. De um lado, ela é uma incitação para reivindicar tratamento diferenciado com base em especificidade afirmada, seja ela cultural, econômica ou ambiental (extrativistas, quilombolas, etc.). De outro lado, ela é um convite para empreender ações coletivas com vista à construção de uma imagem coletiva que possa dar sentido a projetos específicos locais. Essa acepção do conceito de território é coerente com a vontade da Secretaria de promover uma dinâmica programática ascendente e participativa, assim como possibilita buscar complementaridade com políticas de desenvolvimento territorial de outros setores de governo. Assim sendo, a SDT busca estabelecer arti-

culações com outros programas públicos territoriais, tais como Luz para Todos (MME), Consad (MDS), Educação no Campo (ME), Senaes-Economia solidária (MTE). Contudo, é com o Ministério do Meio Ambiente que a SDT possui mais vínculos, apesar de as articulações terem sido pontuais e até incipientes devido às divergências entre as orientações de ambos os ministérios.

Como já mencionado, o governo federal lançou, em fevereiro de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que não pôde ser devidamente considerado. O programa prevê a participação de dezenove ministérios em ações de infraestrutura, acesso a direitos sociais e apoio a atividades produtivas, visando ao combate à pobreza rural, cabendo ao MDA/SDT papel proeminente nessa articulação. O PTC foi iniciado em sessenta "territórios da cidadania", em fevereiro de 2008, sendo estendido para cento e sessenta em outubro do mesmo ano, quando incorporou a totalidade dos territórios do PDSTR. Segundo os seus gestores, o PTC reforçará um dos componentes do PDSTR, que é a articulação de políticas, porém com o acréscimo de um desafio importante na gestão dos colegiados, que deverá ser paritária.

A perspectiva da SDT, no que se refere ao PDSTR, é continuar seu trabalho de identificação e incorporação de novos territórios e de oferecimento de apoios à gestão, formação de colegiados, elaboração de planos de safra, etc. Cabe, porém, observar a evolução conjunta de ambos os programas e se, e em que medida a criação do PTC poderá representar alguma inflexão na política de desenvolvimento territorial, caso ele venha a significar o abandono ou a secundarização do foco na agricultura familiar próprio do PDSTR, em favor de uma concepção de combate à pobreza rural.

## Programas de desenvolvimento sustentável

A integração do imperativo de promover um desenvolvimento territorial sustentável é evidenciada em vários programas setoriais coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente que englobam as dimensões ambiental e territorial. A incorporação do desenvolvimento sustentável entre os desafios estratégicos do Ministério obrigou uma visão mais integrada de território, que não seria necessária, caso a opção houvesse sido pelo enfoque da proteção ambiental. O diagnóstico do Ministério de que os vários programas com enfoque nos territórios (ordenamento territorial, zoneamento ecológico-econômico, Agenda 21 e Proambiente) não atuam de modo integrado, levou à adoção do enfoque territorial para rever instrumentos de gestão ambiental com vista a superar a fragmentação das ações,

dar consistência a elas e promover sinergias, incluindo a criação de um Departamento de Gestão Ambiental e Territorial.

A relação entre agricultura, ambiente e território na estratégia central do MMA, segundo um seu gestor, expressa-se no objetivo de organizar a produção em outras bases, de modo a que aumentos de produtividade e a ocupação de áreas degradadas tornem desnecessária a utilização de novas áreas na Amazônia – essa estratégia atuaria como instrumento complementar à proteção ambiental. Particularmente relevantes para a pesquisa são as interfaces entre as questões ambientais (MMA) e as da agricultura familiar (MDA) nos programas do MMA dirigidos à agricultura. Uma delas diz respeito ao Programa Gestão Ambiental Rural (Gestar), herdado do Governo FHC, que reviu suas referências territoriais numa direção que as aproxima dos critérios identitários do PDSTR/MDA, porém visando a um envolvimento mais amplo de atores que o conseguido por este último. A perspectiva de integrar ambos os programas tem envolvido conflito de atuação pelo foco limitado na agricultura familiar dos colegiados territoriais (como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – Ciat), deixando de fora setores importantes e, muitas vezes, os mais problemáticos do ponto de vista ambiental (como madeireiros na Amazônia), conforme anteriormente apontado.

Os programas do MMA voltados para a agricultura (Proambiente e outros) atingiram, em 2006, cerca de 140 mil famílias rurais, com foco na inclusão produtiva de populações rurais marginais, quase todas sem acesso ao Pronaf. Daí que eles operam com lógica diferenciada e flexível, sem natureza bancária (valem-se de "agência implantadora" não-governamental), recursos não reembolsáveis (fundo perdido) e projetos complexos (sistemas agroflorestais sem referência a um produto específico). Os planos de uso individuais (ou familiares) constituem a base do pagamento pelos serviços ambientais neles contemplados, sendo definidos coletivamente pela comunidade que se corresponsabilizará pelo seu cumprimento[14]. Apresenta-se, aqui, um desafio específico da territorialização num contexto agroextrativista, caracterizado pela descontinuidade das áreas e dispersão das famílias.

Segundo o gestor entrevistado, há resistências de vários ministérios para integrar acordos de atuação conjunta em áreas ou territórios, com a consequente geração de tensões. Entende que o Estado não foi feito para atuação territorial, predominando as políticas setoriais, que são, elas mesmas, construtoras de es-

[14] Notam-se alguns pontos de contato entre esse instrumento e o Contrato Territorial de Estabelecimento (CTE) adotado na França e extinto em 2004, implementado na perspectiva de promover a multifuncionalidade da agricultura naquele país.

paços. Acrescente-se a resistência de governos estaduais (e mesmo municipais) às iniciativas "de cima para baixo" do governo federal, demandando diálogo permanente. Conflitos com o poder local podem dificultar também o recurso a organizações não-governamentais para a implementação de alguns programas. Apesar disso, relata exemplos de relações e parcerias "na ponta", como são a articulação de três programas de diferentes ministérios no Vale do Ribeira (SP) [Agenda 21, Consad e Território SDT], os pactos de concertação (como em Lages, SC) construídos com apoio do Ministério do Planejamento, e na atuação com o Ministério de Integração Nacional no Rio São Francisco, em projetos de microcrédito e no direcionamento dos recursos para atividades sustentáveis.

## Segurança alimentar e desenvolvimento territorial

Observa-se uma perspectiva de desenvolvimento territorial rural também no âmbito do então Programa Fome Zero, hoje Estratégia Fome Zero, lançado pelo governo Lula como estratégia de enfrentamento da fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional. Essa perspectiva está presente no programa de instalação de Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), cujo propósito é fomentar iniciativas territoriais na forma de projetos de dinamização econômica que vinculem a garantia de segurança alimentar à promoção do desenvolvimento local. Com raízes no Programa Comunidade Ativa e nos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), promovidos durante o governo anterior, os Consads ampliaram o foco para além das fronteiras municipais, de modo a reunir grupos de municípios escolhidos por apresentarem baixos índices de desenvolvimento humano, pequena população e carências de infraestrutura, entre outras.

Identificados os municípios e delimitadas as áreas de Consads, basicamente, por meio de dados secundários (indicadores) compilados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), a implementação dos consórcios envolveu a contratação de entidades implementadoras regionais, com a atribuição de apoiar a mobilização de atores locais e construir projetos supramunicipais pactuados entre organizações sociais e o poder público; tais projetos deveriam ser aprovados nos fóruns dos Consads respectivos. Chegou-se à instalação de 40 Consads em diversas regiões do país (Ortega & Mendonça, 2007). Pelos critérios adotados, os Consads aglutinam, sobretudo, pequenos e médios municípios com dinâmicas predominantemente rurais em áreas mais desfavorecidas do país. Da mesma forma, são agrícolas ou rurais os focos da maioria dos projetos

apoiados pelo programa, revelando o viés para uma das dimensões da segurança alimentar, que é a produção de alimentos. Por fim, cabe uma ressalva ao predomínio de um enfoque político-administrativo nos critérios iniciais do programa, que, além de tomar os municípios como unidade espacial de referência, resultou numa delimitação de Consads que nem sempre contemplava as dinâmicas socioeconômicas presentes nas respectivas áreas; dificuldades na realização de ajustes posteriores limitaram a capacidade de os consórcios contemplarem tais dinâmicas. Em alguns dos estudos de caso que compõem a presente pesquisa, verifica-se a coexistência de "territórios" de Consad e de outros programas, com baixa ou nenhuma articulação entre eles.

A Estratégia Fome Zero envolve outro tipo de iniciativa com enfoque territorial relativa à construção de sistemas descentralizados de SAN, com ênfase em municípios de maior porte e nas regiões metropolitanas, na perspectiva, segundo seu gestor, de dar territorialidade ao sistema alimentar. O foco principal dessa ação está na implementação de equipamentos urbanos de alimentação e, portanto, foge ao objeto da pesquisa; contudo, essa ação pode ter implicações para a agricultura familiar à medida que envolva iniciativas de potencializar as relações de proximidade entre esses equipamentos e a produção agroalimentar local.

## Políticas de dinamização de atividades econômicas

### Arranjos produtivos locais

O Programa Arranjos Produtivos Locais foi estabelecido em 2004 para incrementar a capacidade competitiva das pequenas e médias empresas como resposta à abertura comercial implementada no início dos anos 1990. Avalia-se que esse tipo de ação constitui condição necessária para que tais empresas possam atender tanto aos mercados externos quanto aos internos. Fundamenta-se na ideia de que as empresas com esse porte podem usufruir vantagens de uma localização favorável e empreender um processo de desenvolvimento local, com efeitos econômicos positivos para a coletividade (emprego e renda), desde que elas se beneficiem de apoio público dirigido a ampliar a capacitação dos recursos humanos por meio da aprendizagem e da inovação (GTP APL-MDIC, 2007).

A identificação e a seleção dos APL se realizam mediante um processo pluri-institucional e participativo, induzido por uma iniciativa proveniente da esfera federal: o Grupo de Trabalho Permanente, cuja secretaria técnica é lotada

no MDIC. Em 2005, o programa identificou 957 arranjos produtivos, trabalhados por 33 instituições governamentais e não-governamentais. Por se tratar de um ministério sem capilaridade no meio rural, a estratégia do programa baseia-se em núcleos estaduais de apoio constituídos pelos governos estaduais, integrantes do Sistema S e setor privado, bem como nos planos de desenvolvimento dos próprios APL. A multiplicidade de setores e circunstâncias envolvidas pelo programa implica o estabelecimento de muitas parcerias na esfera federal, além daquelas no plano estadual.

Os "territórios", nesse caso, constituem conglomerados de municípios delimitados a partir de cidades-polo definidas pelos governos estaduais[15]. Segundo o gestor nacional do programa, a dimensão da governança é fundamental, pois os problemas principais se referem à gestão e ao crédito. Assim, para a escolha de 142 APL, foram adotados como critérios prioritários a existência de um setor organizado, um território, o número de indivíduos envolvidos, a estrutura de governança (sindicato, associação, etc.) e o foco em pequenas e médias empresas.

O estabelecimento de relações entre os APL e a agricultura, quando essas relações existem, é feito apenas desde a perspectiva da produção de matéria-prima. Assim, a cooperação com o MDA adota a ótica do agronegócio e da agroindústria, porém com o enfoque em APL, vale dizer, no plano local e em estratégias diferenciadas, em lugar do enfoque em cadeias produtivas, o qual exigiria ações dirigidas para todos os seus elos.

### Desenvolvimento regional e ordenamento territorial

Em 2003, foi atribuída ao Ministério da Integração Nacional a competência, compartilhada com o Ministério da Defesa, das políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial do Brasil. Anteriormente, essa responsabilidade foi sucessivamente assumida pela Presidência da República no período de 1988 a 1999[16], e pelo Ministério do Meio Ambiente, de 1999 a 2003. Dentro do MIN, é a Secretaria do Desenvolvimento Regional (SDR) que está encarregada da formulação dessas políticas, com a missão de contribuir para a redução das

[15] Nota-se evidente semelhança com a concepção dos polos de desenvolvimento lançada em 1957, por François Perroux, enfoque que influenciou inúmeras estratégias de desenvolvimento; no Brasil, ela esteve presente, ao menos, desde as primeiras iniciativas da Sudene.

[16] Mais precisamente, pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar (1988 a 1990), e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, subordinada ao Departamento de Ordenamento Territorial (1990 a 1999).

desigualdades regionais e promover a ativação dos potenciais do território em diferentes escalas: nacional, macrorregiões, mesorregiões, microrregiões e intraurbano. Em 2003, a SDR decidiu concentrar seus esforços na implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com prioridade para as zonas mais carentes, deixando para uma fase posterior a definição de uma Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT).

De fato, as políticas de desenvolvimento regional atravessaram um longo processo de redefinição. Depois dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), vigentes na década de 1970, o planejamento nacional praticamente desapareceu durante os anos 1980, para ser reintroduzido no princípio dos anos 1990. Porém, é só no final dos anos 1990 – com a definição dos já referidos "eixos de desenvolvimento", depois transformados em "eixos nacionais de integração e desenvolvimento" – que o planejamento estratégico se reafirmou e conseguiu definir linhas de ação compatíveis com a concepção do Estado como indutor de desenvolvimento.

O PNDR converteu-se no instrumento que orienta as ações e programas do Ministério de Integração Nacional. Suas ações no nível sub-regional foram definidas a partir de um mapeamento das desigualdades territoriais realizado pelo próprio programa. Um grande número de programas foi definido nas diversas escalas pertinentes e vieram a conformar o PPA 2004-2007. Na escala macrorregional, foram construídos os planos estratégicos de desenvolvimento sustentável das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o objetivo de desenvolver o potencial endógeno de mesorregiões diferenciadas, selecionando doze delas como prioritárias para serem atendidas no PPA 2004-2007. Na escala sub-regional, instituíram-se programas de desenvolvimento de áreas especiais, como a faixa de fronteira, o Semiárido, a BR 163 (Cuiabá–Santarém), etc., visando a incentivar a emergência de arranjos produtivos locais e cadeias produtivas, numa tentativa de compatibilizar competitividade e inclusão social. Ainda na escala sub-regional, houve programas como o Promesco (Programas de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais), Promover (Programas de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões) e Produzir (Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres); eles integram um programa conjunto com a FAO destinado a combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades de baixa renda situadas nos territórios prioritários do PNDR.

A proposta de elaborar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) envolveu a publicação, em 2006, de um documento-base com subsídios relativos a essa política, bem como a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de definir seus objetivos, diretrizes gerais, estraté-

gias e instrumentos de implementação. A conceituação de ordenamento territorial coloca ênfase na regulação da distribuição espacial das atividades produtivas, em enfoque estratégico e integrado em escala nacional e supranacional, na articulação institucional. Nesses termos, por seu escopo e olhar, o ordenamento territorial se diferenciaria do desenvolvimento regional, embora guarde semelhanças com ele. Com uma tal política se buscaria: (a) aumentar a eficácia e eficiência das políticas públicas; (b) dar sustentabilidade aos modos de desenvolvimento regionais ou locais; (c) promover a coesão e integração da sociedade nacional; (d) reafirmar o pleno exercício da soberania sobre o território; (e) e consolidar a governabilidade. Dois requisitos são considerados básicos para a efetivação de uma PNOT, a saber, a montagem de um sistema de governança territorial e o estabelecimento de um processo continuado de monitoramento e planejamento territorial.

Os debates de proposições para a PNOT indicaram que ela deveria ser orientada por seis princípios, a saber: (i) uso e ocupação racional e sustentável do território; (ii) incorporação da dimensão territorial e suas especificidades, na formulação das políticas públicas setoriais; (iii) reconhecimento da diversidade ambiental e proteção do meio ambiente; (iv) soberania nacional e integridade territorial; (v) inclusão social e cidadania; (vi) reconhecimento da diversidade sociocultural. Contudo, até o momento, o Ministério da Integração Nacional conta, de fato, com um Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, com o propósito mais modesto (em relação a uma PNOT) de dotar a PNDR dos meios necessários à articulação das entidades responsáveis pelas ações do programa e do ministério com os ministérios setoriais, promover sua difusão nos diversos níveis federativos e realizar a capacitação dos agentes locais de desenvolvimento regional.

Uma das maiores dificuldades enfrentadas pela Secretaria do Desenvolvimento Regional era a definição de ações de ordenamento territorial que fossem compatíveis com o novo referencial sobre o papel do Estado. Outra dificuldade, nos marcos do PNDR, foi compatibilizar, simultaneamente, os objetivos de redução das desigualdades social e territorial e de dinamização econômica em territórios deprimidos. Um terceiro desafio tinha a ver com o papel articulador da SDR em relação aos outros órgãos do governo federal para induzir dinâmicas de desenvolvimento territorial. Em suma, a definição e implementação do programa, tanto do ponto de vista conceitual-metodológico quanto operacional, defronta-se com o desafio de compatibilizar um instrumento clássico do estado desenvolvimentista com o novo referencial sobre o papel do Estado, tornando-se, dessa forma, um interessante laboratório de desenvolvimento territorial.

No entanto, o debate eleitoral ao final do primeiro Governo Lula mudou o rumo da evolução das políticas públicas. Assim sendo, Delgado et al. (2007) destacam que, no processo de elaboração do PPA 2008-2011, particularmente no conjunto de textos que resultou na oferta de "subsídios territoriais" ao PPA (no "PPA territorializado"), vislumbrou-se a possibilidade de avançar no processo de concatenação da territorialização das políticas públicas e seu rebatimento no planejamento estratégico. No entanto, não há dúvida de que o anúncio, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja elaboração foi amplamente influenciada pelo debate eleitoral em 2006, acabou "atropelando" uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento, ao redefinir os investimentos públicos e privados em função das linhas de ação prioritárias para o crescimento econômico.

Assim, a preocupação de planejamento estratégico, após o seu quase abandono durante os períodos de crise e abertura econômica, parece conhecer um processo de renascimento, embora de maneira errática, uma vez que o PPA 2008-2011 não recebe a atenção e a correspondente função de coordenação da ação pública que poderia se esperar quando se considera a evolução havida nos últimos planos plurianuais. Observa-se, nessa evolução, que o papel do Estado passou, sucessivamente, de (i) ator principal do planejamento do desenvolvimento e fiscalizador da ortodoxia orçamentária, numa lógica de Estado mínimo, para (ii) ator indutor de desenvolvimento mediante parcerias com o setor privado e o diálogo com os movimentos sociais. Obviamente, não se trata aqui de afirmar qualquer linearidade e evolucionismo nessa *performance*, mas ressaltar, muito resumidamente, o jogo de forças políticas e econômicas que tem impulsionado tal transformação, como referido anteriormente.

A definição recente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a discussão em curso sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ilustram essa tentativa de reinvestir no planejamento estratégico. A PNDR está estruturada especificamente sobre a problemática da desigualdade regional em múltiplas escalas (macrorregional, regional e sub-regional), priorizando uma entrada territorial. Essa orientação implica, desde logo, que esta política tenha um posicionamento particular com respeito às demais, sendo transversal às políticas sociais ou econômicas/setoriais, e complementar às políticas de infraestrutura e territoriais (desenvolvimento agrário, meio ambiente, cidade). Esse posicionamento particular obriga a definir dispositivos específicos de coordenação entre essas diferentes políticas.

Contudo, mais uma vez, essa evolução no sentido da promoção do planejamento estratégico integrado de largo prazo, previsto e preparado ao fim do

primeiro Governo Lula, foi alterada pela emergência, ao final de 2006, de uma estratégia de mais curto prazo, com uma preocupação setorial voltada a resolver problemas urgentes e prioritários da sociedade, a qual deu lugar à implementação de programas específicos, tais como o programa de aceleração do crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ou, de maneira mais ampla, às políticas ligadas ao sistema de metas governamentais. Isso aponta para a grande dificuldade operacional, no processo de planejamento nacional, de articular, de maneira eficiente, políticas públicas fragmentadas (ou setoriais).

## Considerações finais

Para concluir o capítulo, serão antecipadas algumas observações conclusivas e perspectivas futuras extraídas do estudo realizado, as quais, porém, serão detalhadas em conjunto com as conclusões gerais da pesquisa apresentadas no último capitulo da coletânea. Os pontos de partida são as duas interrogações iniciais que orientaram este trabalho, as quais diziam respeito à formulação e organização das políticas de desenvolvimento territorial e às relações entre enfoque territorial e multifuncionalidade da agricultura.

A elaboração da maior parte das políticas públicas territoriais mobilizou um grande número de técnicos e consultores ligados a atores institucionais fortemente implicados nos processos de desenvolvimento econômico, social e ambiental na área rural, notadamente movimentos sociais, ONG, academia, administração pública e instituições financeiras. Isso é particularmente evidente no caso do PDSTR. Contudo, conforme alertado, a pesquisa realizada não permite afirmar se eles conformam uma ou várias rede(s) ou comunidade(s) de políticas públicas e a conexão entre essas redes e comunidades. Para tanto, há que se verificar a importância e estabilidade das relações entre esses técnicos e consultores, e as modalidades da sua interação com os gestores públicos. Ficou evidente, porém, a existência de diferentes visões sobre o papel e a forma de organização da agricultura familiar na sociedade brasileira, assim como a tradução dessas visões em termos de políticas públicas.

As políticas públicas territoriais conformam dois conjuntos articulados de políticas, um deles formado por políticas específicas que priorizam a entrada territorial para atingir de maneira mais eficiente um determinado público, enquanto o segundo conjunto seria composto pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Regional da SDR/MIN, que se diferencia dos precedentes pela pretensão de ser um programa integrador dos demais programas. Assim concebido, esse dis-

positivo de políticas territoriais aparenta ter coerência, tendo como fragilidade o mecanismo de coordenação entre elas.

Quanto às relações entre os enfoques territorial e multifuncionalidade da agricultura, a junção de ambos nos programas voltados à agricultura familiar e ao meio rural implicaria três linhas de ação que ampliariam as possibilidades de esses programas contemplarem aquelas perspectivas. A primeira diz respeito à integração ou articulação das ações e programas, com focos no território e na unidade familiar rural, considerada unidade complexa de produção e gestora do território. A segunda linha decorre da anterior e se refere à ampliação "para além da produção" do foco na "agricultura" familiar, de modo a colocar como objeto de atenção dos programas as unidades familiares rurais, e não apenas os produtos por elas gerados.

A terceira linha diz respeito à institucionalidade dos programas e ações, a começar pelo formato e eficácia dos espaços institucionais de interlocução intragoverno e com a sociedade, em particular a dimensão da participação dos atores sociais, em geral, e das famílias rurais, em particular. A institucionalidade dos programas e ações engloba também as relações que se estabelecem "na ponta" entre os programas e os públicos por eles atendidos, cabendo explorar as possibilidades de um tipo mais avançado de contratualização dessas relações.

## Referências bibliográficas


BONNAL, P.; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 15p. *I Colóquio de Desenvolvimento Territorial Sustentável*, Florianópolis-SC, 2007.

BOUSSAGUET L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005). *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília (DF), MDA [Série Documentos SDT: N° 01].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2007). *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília (DF), MDA|SAF|DATER.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2007). *Oficina regional de orientação à instalação de núcleos estaduais de apoio a arranjos produtivos locais*. Brasília, MDIC [Documento de trabalho GTP APL].

CARDOSO, F. H. Estado e sociedade no Brasil. In: CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede* – V. I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DELGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S. *Desenvolvimento territorial:* articulação de políticas públicas e atores sociais, Rio de Janeiro: Oppa-CPDA/UFRRJ, 46 p. (Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rel. Parcial), 2007.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), p. 21-29, 2003.

GRANOVETTER, M. Economic action and social strucuture : the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), p. 481-510, 1985.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização* - do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HIRSCHMAN, A.O. *A bias for hope:* essays on development and Latin America. New Haven (CT): Yale University Press, 1971.

JOBERT, B. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), p. 219-233, 2000.

LAMOUNIER, B. (Coord.) Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. *Estudos de Políica Agrícola*, 9, 1994, Brasília, Ipea.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.

LE GALES, P. Régulation, Gouvernance et Territoires. In: COMMAILLE, J.; JOBERT, B. (Dir.) *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ. [Coll. Droit et Société], 1999.

LEITE, S. P.; ROMANO, J. O. *A institucionalidade no setor agrícola e rural:* o caso do Brasil. Rio de Janeiro: BID/REDCAPA, 1999, 42 p.

LEITE, S. P.; LASA, C.; CINTRÃO, R.; VELOSO, J.C. *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia:* uma análise das políticas públicas. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. (Relatório de pesquisa Redes/Seplan-BA), 2007.

MULLER P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), p. 189-207, 2000.

_____ *Les politiques publiques*, Paris, 6. ed. [Coll. *Que sais-je*], 2006.

ORTEGA, A.C.; MENDONÇA, N.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A.C.; ALMEIDA Fº, N. (Org.) *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

SABATIER, P.; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, 50(2), p. 209-234, 2000.

SCHERER-WARREN, I. A política dos movimentos sociais para o mundo rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, (15) 1, p. 5-22, 2007.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S. et al. (Org.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

THATCHER, M. The development of policy network analysis: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of Theoretical Politics*, 10(4), p. 387-388, 1988.

_____ Réseaux (policy network). In: BOUSSAGUET, L. et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004, p. 384-392.

## Parte II

## OS ESTUDOS DE CASO

A segunda parte desta coletânea engloba oito capítulos, escritos com base nos resultados das pesquisas de campo realizadas nas áreas escolhidas. Como já mencionado, as distintas ênfases presentes nas abordagens de cada capítulo resultam da perspectiva de valorizar a diversidade das situações estudadas, bem como a formação multidisciplinar da rede de pesquisa. No entanto, todos eles tomam em conta a questão comum sobre "como as dinâmicas territoriais e os projetos coletivos presentes em territórios determinados contemplam a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social".

Para facilitar a leitura e compreensão desse grande número de capítulos, optou-se por agrupá-los em dois blocos. O primeiro reúne quatro estudos que focalizam dinâmicas territoriais ligadas a territórios da política pública – os "territórios rurais" do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Entre eles, dois casos (Entorno de Campina Grande e Norte do Espírito Santo) foram caracterizados como territórios de política com institucionalidades convergentes, contrastando com as institucionalidades divergentes de Marabá, e um caso de fraca institucionalidade (Litorânea de Paraty).

O Bloco 2 reúne os demais quatro estudos, nos quais os processos de construção social de territórios e as estratégias de desenvolvimento territorial refletem outras questões que não um programa público específico. Em três deles, as dinâmicas territoriais estão principalmente associadas a lógicas de arranjos produtivos, a saber, um arranjo agroindustrial antigo e consolidado (Vale do Taquari, RS), um arranjo agrícola emergente (Sul de Minas Gerais) e um arranjo industrial excludente (Planalto Serrano, SC). Já o estudo realizado na região serrana de Nova Friburgo aborda as dinâmicas resultantes de projetos com fraca inserção institucional e a importância da cultura política da patronagem.

Bloco 1
Territórios de política pública:
institucionalidades convergentes e divergentes

CAPÍTULO 4

# PROJETOS COLETIVOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ENTORNO DE CAMPINA GRANDE (PB) – O ELO FALTANTE DA MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

*Marc Piraux*

*Philippe Bonnal*

## Introdução

A região do entorno da cidade de Campina Grande, no estado da Paraíba, constituída por vinte e quatro municípios, é palco de diversas dinâmicas territoriais que vêm crescendo ao longo da última década. Essas dinâmicas estão intimamente correlacionadas com o fortalecimento dos movimentos sindicais e associativos ligados à agricultura familiar, os quais, com o apoio de Organizações Não-Governamentais (ONGs), têm consideravelmente incrementado e diversificado suas atividades e reflexão no sentido da promoção da agroecologia. Nessa lógica, reconhece-se a importância, além dos aspectos econômicos, das dimensões social e ambiental da agricultura familiar, e considera-se indispensável a integração dessas três dimensões para que se observe um processo de desenvolvimento territorial sustentável. Esta concepção multidimensional da agricultura, que remete à questão de sua multifuncionalidade, faz com que a região do entorno de Campina Grande constitua uma situação propícia para observar a relação da multifuncionalidade da agricultura familiar com o processo de desenvolvimento territorial rural.

Neste artigo, depois de ter apresentado a região e precisado as principais dinâmicas territoriais, serão discutidos os dois principais projetos coletivos territo-

riais escolhidos para serem analisados (o da SDT e o de um Polo Sindical), para, no final, discutir a relação entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e o desenvolvimento territorial rural.

## Uma região estratégica do agreste paraibano marcada pela heterogeneidade

A região do entorno de Campina Grande ocupa um lugar de destaque na organização espacial do estado da Paraíba (Figura 1). Localizada no agreste paraibano, entre as zonas da Mata e do Sertão, a região, apesar da alta heterogeneidade do ponto de vista de seus recursos naturais e consequentemente das atividades agrícolas, sempre teve uma grande importância para a circulação dos bens e das pessoas. O início das atividades agrícolas no agreste paraibano ocorreu a partir do século XVIII, mediante a separação dos currais de criação de gado[1] da produção de cana nos engenhos (Andrade, 1986; Moreira & Targino, 1997). A aptidão agropecuária agrestina se converteu, embora não tenha deixado de existir, para a produção de alimentos que abasteciam as populações litorâneas e locais, a qual passou a crescer significativamente com o surgimento de núcleos urbanos (Bonnal et al., 2007). A produção de alimentos tem como base a agricultura familiar diversificada e inserida no mercado. Historicamente, essa região teve também uma importância na estruturação dos ciclos das atividades agrícolas aí ocorridos. Assim, as principais atividades agropecuárias do agreste paraibano foram as seguintes: século XIX–1920, algodão e café; 1920–1940: cana-de-açúcar e algodão; 1940–1960: algodão, sisal e cana-de-açúcar; 1960–1975: pecuária de corte; 1975–1995: cana-de-açúcar, pecuária de leite, batatinha. Campina Grande foi, assim, um dos maiores centros de comercialização do algodão no mundo, no fim do século XIX (Moreira & Targino, 1997).

A região é marcada pela importância do tecido urbano, desigualdade da divisão demográfica, pobreza rural e agricultura predominantemente familiar. Em 2000, data do último censo demográfico, a região contava uma população de 660.000 pessoas, o que representava quase 20% da população total do estado. Mais da metade dessa população morava no perímetro urbano de Campina Grande, e apenas uma pessoa em cada quatro morava na área rural. Desconsiderando

[1] A ocupação do sertão e do agreste com a atividade pecuária foi importante para a configuração do território estadual. Assim, como o engenho foi decisivo para a organização social, econômica e cultural no litoral, a fazenda cumpriu esse papel no agreste e sertão (Moreira & Targino, 1997).

**Figura 1. A zona de estudo no mapa municipal do estado da Paraíba**

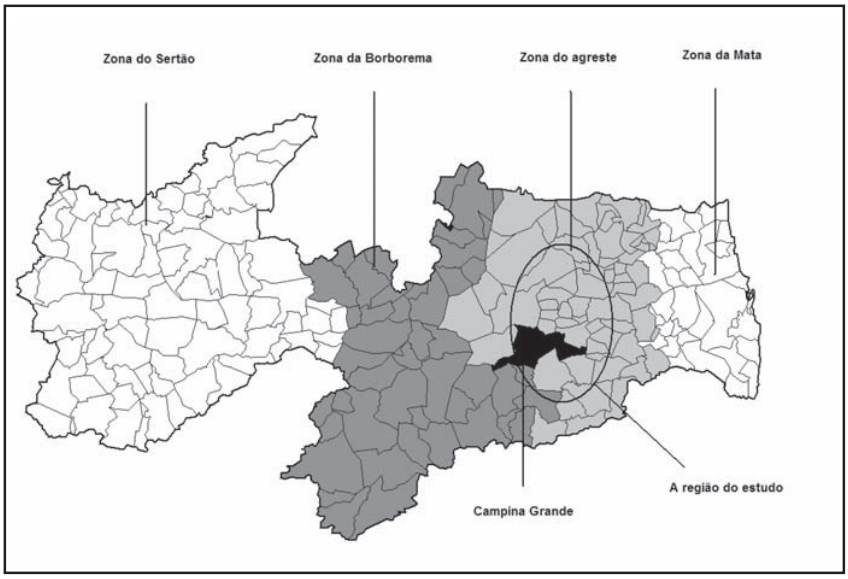
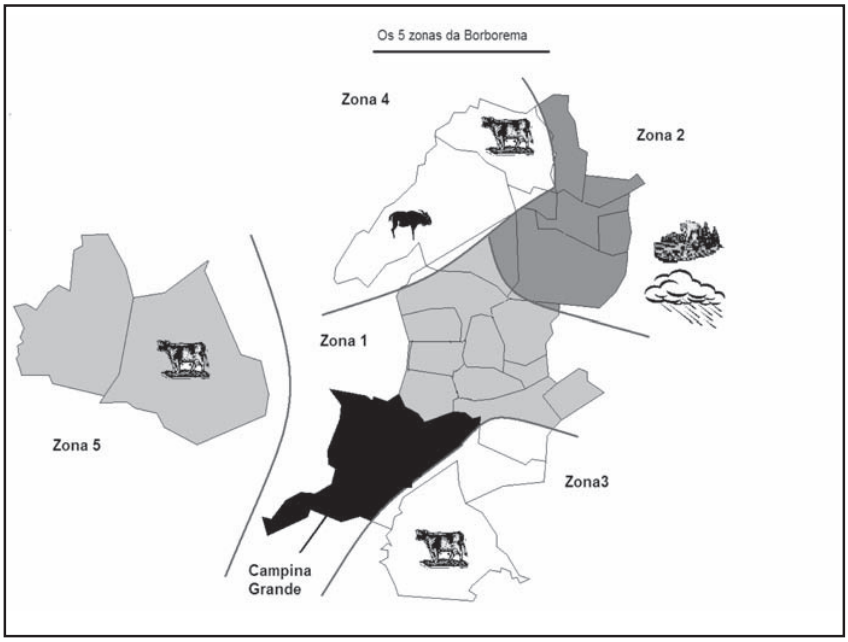



**Figura 2. Zoneamento das dinâmicas territoriais da zona do entorno de Campina Grande, PB**



o município de Campina Grande, a população da área era de 300.000 habitantes, sendo um pouco mais de sua metade localizada na área rural. A densidade da população municipal varia em proporções muito expressivas ao alcançar valores elevados no entorno de Campina Grande, como, por exemplo, no caso de Lagoa Seca (354 hab/km$^2$) ou de Arara (295 hab/km$^2$), e, ao contrário, muito baixos, principalmente na parte noroeste, semiárida do Curimataú, como é o caso dos municípios de Algodão de Jandaíra (4,9 hab/km$^2$) e de Casserengue (27,9 hab/km$^2$).

A pobreza no meio rural, apesar de conhecer um processo de redução desde o primeiro Governo Lula, é expressiva. Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região se encontrava numa faixa média de 0,60, enquanto no município de Campina Grande, este índice alcançava 0,72 e do estado da Paraíba chegava a 0,71.

No que diz respeito à agricultura, segundo o Censo Agropecuário de 1995/96, existiam, na região, 26.200 famílias de agricultores familiares e um pouco mais de 1.300 unidades patronais. Assim sendo, 95% das unidades de produção agropecuária são de agricultores familiares. A agricultura familiar utilizava pouco mais da metade da área agrícola total e produzia 70% do valor total da produção agrícola da região, chegando a até 90% em alguns municípios. Exemplos dessa situação são os dos municípios de Areial e Montadas. Contudo, convém considerar que esse quadro mudou bastante desde 1995, no sentido da redução da pobreza rural sob o efeito das políticas de transferência de renda e do fortalecimento da agricultura familiar.

Os principais desafios da região do entorno de Campina Grande são amplamente ligados aos problemas recorrentes da variabilidade dos mercados agropecuários, fraqueza do mercado de trabalho em zona urbana e pressão fundiária exacerbada pela proximidade entre campo e cidade. Esses problemas concorrem para a manutenção da pobreza rural, do êxodo rural e da concentração urbana, fenômenos que contribuem para incrementar a favelização nas cidades grandes, médias e, mesmo, de menor porte da região.

## Quatro grandes fatores de diferenciação espacial

Alguns fatores de diferenciação espacial se destacam e influenciam as dinâmicas territoriais da região do entorno de Campina Grande.

O primeiro fator de diferenciação entre os municípios é de origem natural: trata-se da pluviometria. A intensidade e a frequência da chuva diminuem segundo um gradiente de direção oeste-leste. O volume e a frequência da chuva são

fortemente influenciados pelo relevo, uma vez que existe uma franja de maior altitude na direção norte-sul. Assim sendo, a altitude varia muito de um ponto a outro da região. A combinação de relevo e da pluviometria define quatro zonas distintas: uma zona baixa e úmida (Brejo), localizada na parte nordeste da região, onde a pluviometria pode alcançar de 800 mm a 1.000 mm de chuva ao ano; uma zona alta e úmida (Agreste) conformando o centro da região, com chuvas na casa de 600mm a 800mm ao ano; uma zona baixa e seca, o Cariri, constituindo a parte sudoeste da região com uma pluviometria aproximada de 400mm ao ano e uma zona baixa muito seca; e o Curimataú, localizado ao noroeste, com pluviometria geralmente inferior a 400mm ao ano. Mas, além dessas quatro regiões distintas, evidencia-se uma alta variabilidade interanual das chuvas. O corolário dessa situação pluviométrica é a diversidade das produções agropecuárias e o desigual nível de risco agrícola entre os agricultores da região.

No plano social, a região do entorno de Campina Grande é alvo, desde os anos 1990, de duas dinâmicas socioeconômicas importantes: de um lado, a renovação da ação sindical, dando lugar a uma contestação do modelo técnico difundido pelas instituições nacionais e regionais de geração e difusão de tecnologias, e, do outro lado, a emergência de movimentos sociais de luta pela terra e a sua aproximação progressiva com movimentos sociais da agricultura familiar. De fato, observou-se naquela década uma evolução importante do sindicalismo rural da região de Campina Grande ligado, em grande parte, à aproximação com algumas ONGs voltadas para a promoção do desenvolvimento rural, notadamente a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) e o Programa de Tecnologias Adaptadas para as Comunidades (Patac). Essa aliança, agora estabelecida, renovou a visão dos sindicatos sobre a atividade agrícola e o processo de desenvolvimento rural que, por sua vez, influenciou profundamente outras dinâmicas locais. Os efeitos desastrosos da seca de 1997-1998 na produção agrícola regional levaram alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR) a reconsiderar o papel do sindicato municipal e à decisão de investir os aspectos técnicos, com o intuito de identificar respostas possíveis às sucessivas crises agrícolas. Essa preocupação com respeito aos aspectos técnicos da produção agropecuária marcou uma renovação histórica na função dos sindicatos rurais da região, antigamente limitada apenas aos aspectos previdenciários e de emprego rural.

Essa nova orientação, lançada pelos STR de Solânea e de Remígio, foi rapidamente adotada pelo STR de Lagoa Seca, antes de se estender a uma dezena de outros municípios da região. Com o decorrer do tempo, a reflexão sindical foi incorporando outros temas nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, etc.

Enquanto na parte central e centro-oeste acontecia a renovação sindical mencionada anteriormente, na região do Brejo, mais a nordeste, estava se constituindo um movimento de reforma agrária, que culminou na criação do Fórum dos Assentados. Esse fórum é uma herança do movimento social formado pelos antigos trabalhadores de usinas açucareiras localizadas nos arredores de Guarabira, os quais encerraram suas atividades no final dos anos 1980. O movimento de luta pela terra desembocou na criação de catorze assentamentos. A criação do Fórum dos Assentados e sua posterior integração no território ligado à política da SDT (ver depois), junto ao Polo Sindical, constituíram condições favoráveis para uma aproximação, embora ainda limitada, desses dois movimentos. Como o Polo Sindical mencionado anteriormente, o Fórum dos Assentados conta com a assessoria da ONG denominada Sedup[2] e de diversos movimentos sociais (MST, CPT, MPA)[3], com o propósito de aprimorar suas ações junto aos assentados e prestar apoio a outros assentamentos da região.

Um terceiro fator importante de heterogeneidade espacial é a localização dos polos urbanos e das vias de comunicação. Dois centros urbanos polarizam as atividades humanas da região. O primeiro é a cidade de Campina Grande. Sendo um potente polo urbano com 370.000 habitantes, ela influencia as atividades econômicas de toda a área central e sul das zonas da Borborema e do agreste paraibano. O segundo centro urbano, de menor importância, é a cidade de Guarabira, que conta uma população de 53.000 habitantes. Esse município está localizado no Brejo e influencia as atividades econômicas da parte nordeste da região. Enquanto isso, a rodovia de direção Norte-Sul, que liga Campina Grande aos povoados mais importantes da região, atua como um eixo polarizante. Esses povoados, de alguns milhares de habitantes, e separados uns dos outros por distâncias que variam de dez a vinte quilômetros, constituem centros econômicos secundários que têm um efeito local sobre o movimento de população e das atividades econômicas. Esses povoados conhecem um rápido processo de crescimento demográfico e econômico.

O último fator de diferenciação está ligado às práticas do poder público municipal. As prefeituras se diferenciam pelo estilo de governo e sua capacidade relativa de aceitar as dinâmicas de desenvolvimento supramunicipais, quer aquelas promovidas pela articulação de movimentos sociais como a articulação do semiárido (ASA), quer as associadas a projetos públicos de desenvolvimento territorial, como os territórios promovidos pela Secretaria do Desenvolvimento

[2] Associação de Educação Popular, criada em Guarabira.

[3] Respectivamente, Movimento dos Sem-Terra, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Pequenos Agricultores.

Territorial do MDA. Evidencia-se a permanência de lógicas clientelistas em algumas prefeituras, através das quais os prefeitos tentam favorecer as políticas públicas que transitam pelas secretarias municipais, em detrimento das políticas de desenvolvimento territorial, com a finalidade de resguardar o controle dos recursos públicos e usá-los de maneira eleitoral. Essas prefeituras formam algumas manchas no mapa municipal da região, com a tendência de perder peso à medida que se fortalecem os projetos territoriais.

Assim sendo, elementos e processos de natureza muito variada, de origem antrópica ou não, influenciam nitidamente as situações rurais locais. Esses fatores são notadamente o clima e a repartição pluviométrica, a renovação dos movimentos sociais e, sobretudo, da ação sindical, a evolução da rede viária, o efeito polarizador das cidades da região e o tipo de governança municipal. A conjunção desses fatores, por sua vez, dá lugar a diversas dinâmicas territoriais.

## As dinâmicas territoriais

Os elementos de estruturação do território e as dinâmicas sociais têm como consequência a forte diferenciação espacial das atividades agropecuárias, da repartição geográfica e das características da agricultura familiar. Observa-se a existência de diferentes zonas ou unidades espaciais específicas.

Além da zona de concentração urbana (comércio, serviço, etc.) de Campina Grande, identificam-se cinco zonas diferentes, onde predominam as dinâmicas territoriais envolvendo atividades agropecuárias (Figura 2).

**A zona 1 é** localizada no centro do território e se caracteriza por forte densidade populacional e presença de uma agricultura familiar bem estruturada. Dominam os pequenos estabelecimentos familiares com sistemas de cultivos diversificados. Evidencia-se a existência de uma subzona de concentração dedicada à produção frutícola (o Brejo), onde as condições climáticas são melhores. As atividades são influenciadas pela proximidade com Campina Grande e povoados secundários, tanto para a venda dos produtos agropecuários quanto para a realização das atividades não agrícolas. Essa zona é o espaço privilegiado da intervenção do Polo Sindical, resultado, como se verá adiante, do movimento político de renovação sindical. A dinâmica territorial que resulta nessa região central e ocidental está ligada a uma forte presença da agricultura familiar, que é protagonista de um projeto agroecológico e que se apoia numa organização social forte, num contexto ecológico favorável do ponto de vista da abundância e repartição da chuva e da qualidade do solo.

**Na zona 2** (a zona oriental), os estabelecimentos agropecuários são fortemente influenciados pelo Fórum dos Assentados, que agrupa catorze projetos de assentamentos rurais. Grandes propriedades voltadas para a produção pecuária de corte estão igualmente presentes. Do ponto de vista das atividades econômicas, essa zona é mais influenciada pela cidade de Solânea, localizada na própria zona, e de Guarabira, que fica pouco distante dela. Ela se beneficia de boas condições climáticas, e predominam os sistemas de cultivos diversificados, na direção da agroecologia. Essa zona, como a anterior, é característica de uma agricultura periurbana, com uma densidade populacional elevada. Essa zona se distingue pela concentração e luta pela terra, além da defesa de um modelo agroecológico por uma organização social forte (o Fórum), num contexto de condições pluviométricas favoráveis.

**A zona 3**, no Sudeste, corresponde ao Cariri agrestino. Ela é composta por três municípios, entre os quais figura Campina Grande. É uma zona seca, dedicada, principalmente, às atividades de pecuária bovina (corte) e à produção leiteira, voltada, geralmente, ao abastecimento da cidade de Campina Grande. Parte das grandes fazendas que se dedicam a esta atividade é objeto de conflitos agrários. A luta pela terra é, de fato, importante, e os movimentos sindicais tentam desenvolver um modelo agroecológico para a pecuária, sabendo que o contexto pluviométrico é pouco favorável.

**A zona 4** corresponde ao Curimataú (Noroeste), zona muita seca, com densidade demográfica muito baixa. Dominam as atividades de pecuária, principalmente ovino e caprinocultura de corte, cuja tendência é de crescimento. Nessa zona, as dinâmicas sociais em torno de projetos coletivos são fracas, uma vez que dominam as relações salariais entre grandes produtores e trabalhadores rurais. Um movimento recente de reforma agrária ganha força num contexto climático desfavorável, onde a seca torna possível somente atividades de pecuária..

Enfim, a **zona 5** é conformada pelos municípios de Soledade e Juazeirinho, localizados na região do Cariri. O município de Soledade participa do Fórum que foi iniciado pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário no Cariri. Dada a fraca pluviometria, as atividades produtivas dominantes são a caprinocultura, a bovinocultura e, cada vez mais, a apicultura. O Polo Sindical é bastante ativo nessa zona, sendo responsável pela difusão da agroecologia. Uma parte da população ativa trabalha em Campina Grande.

Observa-se que a combinação desses processos discriminantes gera dinâmicas territoriais específicas: (i) agricultura familiar dominante, que atua no sentido da promoção da agroecologia na zona central e ocidental; (ii) agricultura pa-

tronal e movimentos de reforma agrária num contexto pluviométrico favorável nas zonas Leste e Sul da região; (iii) pecuária patronal e conflitos sobre a terra num contexto semiárido na parte sudeste; (iv) uma zona muito seca, com fraca densidade de população dedicada à pecuária semiárida, com poucas dinâmicas sociais na parte noroeste.

## O Polo Sindical e das Associações da Borborema: um projeto da agricultura familiar nascido da renovação sindical

O Polo Sindical e das Associações da Agricultura Familiar da Borborema é um projeto do movimento sindical ligado à agricultura familiar, envolvendo dimensões materiais e simbólicas, notadamente em torno da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento. Ele se beneficia de um reconhecimento indiscutível por parte da sociedade civil local e dos atores políticos estaduais e de acesso a recursos públicos para realizar suas atividades. Formado por Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e de associações de produtores familiares, o Polo tem uma área de atuação em 16 municípios, definindo um território descontínuo, repartido em diferentes ambientes agroecológicos. Oficialmente, os principais objetivos do Polo são os seguintes: (i) constituir uma articulação de organizações de agricultores familiares na perspectiva da construção coletiva de um modelo de desenvolvimento rural, com base na agricultura familiar e na agroecologia, e com uma referência à Convivência com o Semiárido; (ii) fortalecer a troca de experiências entre as famílias de agricultores; (iii) fortalecer o movimento sindical no estado da Paraíba; (iv) construir parcerias com grupos de pastoral, associações, grupos informais e demais organizações que assumam o compromisso com o novo modelo de desenvolvimento.

O Polo foi definido a partir de uma aproximação político-associativa entre sindicatos, mediante a qual sindicatos distantes manifestaram as suas afinidades. O processo de aproximação se deu em 1995, quando as lideranças sindicais dos STRs de Lagoa Seca, Remígio e Solânea, com apoio de ONGs (Patac e AS-PTA), começaram um processo de estudo e intervenção na realidade do município. A reflexão se fundamentou na utilização de ferramentas de diagnóstico participativo, com a finalidade de precisar a problemática da agricultura familiar local e definição de uma estratégia de ação. Rapidamente, o grupo adotou a agroecologia como quadro de referência para nortear a sua reflexão. Os estudos realizados pelos STR de Lagoa Seca, Remígio e Solânea foram apresentados num amplo seminário realizado em 2001, a partir do qual criou-se o Polo Sindical da Bor-

borema, mediante a adesão dos STR municipais. A AS-PTA Paraíba assumiu, durante o processo de conformação do Polo Sindical, um papel de coordenador. Durante esse processo, a adesão dos municípios foi progressiva.

Uma das primeiras ações do Polo foi a criação de fundos rotativos para a compra de esterco necessário à produção. Pouco a pouco, outros fundos rotativos financiaram diferentes atividades: a criação dos bancos de sementes (resgate, conservação e melhoramento de variedades de cultivos agrícolas adaptados localmente), a construção de cisternas, a compra de barracas para a feira de produtos agroecológicos, além da produção de mudas em viveiros comunitários. Paralelamente, houve um esforço de experimentação em torno de temas como o manejo da água, da biodiversidade, de cultivos ecológicos, de sistemas agroflorestais, da criação animal. Algumas inovações foram testadas nos quintais, em relação ao beneficiamento e à comercialização. Enfim, ações de educação e de capacitação foram desenvolvidas. O enfoque principal adotado tem sido o de valorizar o conhecimento dos agricultores, não para mitificá-los, mas para suscitar um diálogo que busque soluções originais e inovadoras aos problemas concretos encontrados. Ou seja, apoiando-se em experimentações alternativas, procurando construir um diálogo, dando um novo sentido ao saber do agricultor e inovando com o conhecimento técnico.

O Polo funciona como um Fórum de organizações de agricultores, que, desde 1996, atua na construção de um modelo alternativo de desenvolvimento sustentável, a partir do resgate e da valorização dos conhecimentos produzidos e acumulados pelos agricultores familiares, tentando também transformá-los em propostas de políticas públicas. Nesse sentido, os atores sociais que criaram o Polo Sindical da Borborema compartilham um conjunto de valores, conceitos e estratégias de ações. Todos eles concordam em dar prioridade ao desenvolvimento humano sobre o desenvolvimento estritamente econômico, considerando que o crescimento econômico não tem prioridade sobre o melhoramento das condições individuais e coletivas. Assim sendo, acorda-se uma grande importância aos valores de solidariedade, tanto ao nível da comunidade local quanto entre as diversas gerações. As lideranças que integram o Polo Sindical acreditam que a construção coletiva desse novo modelo, baseado na justiça social, no desenvolvimento humano e na sustentabilidade ambiental, permitirá a construção de um trabalho permanente de luta contra a fome.

Essa convergência entre os atores implicados no Polo deve ser interpretada como o resultado do processo de cooptação no qual se baseou a constituição da rede intermunicipal. A importância dada aos valores coletivos e a colocação num segundo plano dos interesses individuais fizeram com que se estabelecesse um

processo de aproximação – seleção dos membros da comunidade local, baseada no compartilhamento dos valores comuns, o qual, por sua vez, gera um processo inverso de rejeição por parte dos indivíduos que têm outros valores. Isso explica por que o Polo não corresponde a um território contínuo, uma vez que os vazios no território são ligados aos municípios, onde nem o STR nem as associações concordam com os princípios da agroecologia ou com as estratégias de ação das lideranças desse projeto.

A constituição do Polo responde a uma lógica de ação de categoria ligada à promoção da agricultura com base na agroecologia, específica ao grupo de indivíduos compartilhando os valores mencionados anteriormente. Essa lógica se enquadra em redes regionais e nacionais (Articulação do Semiárido Nordeste e Nacional, Articulação Nacional de Agroecologia), mediante a construção de uma parceria consolidada com ONGs que atuam para o fortalecimento da agricultura familiar (AS-PTA, Patac). O público que se beneficia das ações do Polo é claramente definido, tratando-se essencialmente de pequenos agricultores, geralmente proprietários das suas terras, assim como dos membros familiares. As mulheres e os jovens constituem duas importantes categorias na perspectiva da ação coletiva. Cabe observar que os produtores sem-terra, os assentados e outras categorias prioritárias para o MDA, geralmente, não fazem parte desse público. A partir dessas considerações, estima-se que 3.500 famílias de agricultores se beneficiem das atividades do Polo.

As ações desenvolvidas são diversificadas. No eixo dos recursos hídricos, o Polo participa na gestão do Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC da ASA Brasil, financiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com a ASA Paraíba, AS-PTA, Patac, associações de agricultores familiares e as prefeituras. Essa linha de ação se inscreve na preocupação não somente de melhorar o fornecimento quantitativo de água para as famílias rurais, mas também de diversificar e descentralizar as fontes de água, com o intuito de acabar com a dependência dos carros-pipa e do jogo político frequentemente associado a este serviço. As cisternas de placas[4] são consideradas o carro-chefe dessa estratégia.

O eixo ligado aos bancos comunitários de sementes, por sua vez, tem o objetivo de resgatar variedades, notadamente de feijão, fava, milho, etc., bem como permitir ao produtor o acesso às sementes de qualidade e adaptadas às condições

[4] Trata-se de uma cisterna redonda, feita de placas de cimento pré-moldadas, parcialmente enterrada, de forma que resiste melhor à pressão da água do que uma cisterna quadrada de tijolos e é muito mais barata.

edafoclimáticas da região, no momento certo e em quantidade suficiente, ficando, assim, mais autônomo do jogo político local, que usa a distribuição de sementes como um troco de moeda em favor de votos. O programa é apoiado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e a Secretaria de Agricultura do Estado. As idéias que fundamentam esse eixo de ação são baseadas na importância da diversidade das sementes para que se tenha segurança alimentar e que estas sejam as utilizadas tradicionalmente na região. Essa iniciativa é chamada pelo Polo de "sementes da paixão".

O Polo favorece também o desenvolvimento dos cultivos ecológicos, mediante a promoção de inovações baseadas na valorização do conhecimento popular e na prática de experimentação direta pelos produtores, assim como na comercialização de produtos agrícolas livres de produtos químicos. Em parceria com a AS-PTA e a prefeitura de Campina Grande, o Polo criou a Ecoborborema, uma associação dos produtores e feirantes agroecológicos. Foram também implementados eixos de ações sobre a produção de mudas, apoio à criação animal, à saúde e alimentação humana (quintais, confecção de alimentos para as crianças, valorização de plantas medicinais).

O Polo atua como um espaço institucional de coordenação dos sindicatos rurais municipais e de associações de produtores familiares. Nos municípios, estabeleceram-se comissões temáticas conforme as possibilidades e as necessidades. Na escala microrregional, cada eixo possui sua comissão, da qual participa um técnico específico da AS-PTA. De forma geral, quase todos os municípios possuem uma comissão de água e de bancos de sementes. Cada um deles dispõe de um representante participando das comissões do Polo. Existe também uma direção executiva, da qual participa a AS-PTA. A experimentação é assumida pelos agricultores com o assessoramento da AS-PTA ou da Universidade (UFCG) ou da Embrapa. Assim sendo, o Polo é, de fato, um dispositivo de organização e difusão de experimentações. O Plano de Ação consta de dois programas de formação: o Programa de Formação em Agroecologia e o Programa de Formação em Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas.

O Polo financia suas atividades através de quatro vias: o repasse de recursos conseguidos com ONGs estrangeiras pela AS-PTA; as cotizações dos membros dos STRs municipais; a contratualização direta com órgãos e programas públicos (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Conab) e o repasse de recursos por projetos específicos, tais como o financiamento da ASA-PB. A maior vinculação entre as atividades do Polo e as políticas públicas se dá com o P1MC (Programa um Milhão de Cisterna) ligado ao MDS, que financia parte das atividades do eixo água

e recursos hídricos, e a Conab/Mapa, que sustenta três projetos específicos: as merendas escolares, a semente da paixão e o crédito para feijão e mandioca.

Assim sendo, observa-se que a promoção do modelo agroecológico é concebida pelos líderes sindicais como uma via operacional de empreendimento de um processo de desenvolvimento equilibrado nas suas dimensões social, econômica e ambiental. Essa estratégia é coerente com a perspectiva de desenvolvimento sustentável e se fundamenta no reconhecimento explícito do caráter multifuncional da agricultura familiar.

## O Fórum de Desenvolvimento Territorial: um projeto que busca integrar a dinâmica do Polo com a da reforma agrária

O território ligado à SDT, que se chama Fórum de Desenvolvimento Sustentável da Borborema, foi criado em 2003 pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA/SDT). Sua configuração, constando de 21 municípios, inclui o município urbano de Campina Grande. As cidades abrangidas pela política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA que não participam do Polo Sindical são aquelas que integram o Fórum dos Assentados da Reforma Agrária, assim como alguns outros municípios isolados.

Ao contrário do que acontece no Polo Sindical, a escolha dos atores envolvidos no território da SDT não responde, evidentemente, a uma mera lógica de agregação dos atores locais, mas, sim, de representatividade. Por disposição administrativa, todas as instituições públicas e privadas que atuam com o público-alvo do MDA (agricultores familiares, acampados, assentados da reforma agrária), são convidadas a participar da plenária (órgão de decisão). Assim sendo, o Fórum do território SDT congregava, em 2007, 97 instituições, das quais 58 são provenientes da sociedade civil. O Polo Sindical e o Fórum dos Assentados, que são as duas instituições mais atuantes na região, participam ativamente do Fórum, em especial no que se refere à promoção da agroecologia.

Cabe observar que, no início de 2007, 58 entidades participantes da plenária já tinham conseguido indicar os seus representantes e que 39 não tinham conseguido. Nessa data, as percentagens das entidades com representantes oficializados demonstram a capacidade das ONGs e das instituições governamentais de se mobilizarem (respectivamente 80% e 70% dos representantes já tinham sido escolhidos), ao contrário dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais (CMDRs), dos movimentos sociais (50% neste caso) e das prefeituras, que contabilizavam apenas 55% de representantes indicados.

Os atores institucionais se diferenciam entre si por seu grau de interesse pelo processo de desenvolvimento do território e pela força de sua atuação, a qual tem a ver com as alianças estabelecidas. A aliança mais forte é composta do Polo Sindical, alguns STR, a AS-PTA e o Fórum dos Assentados. Agregam-se a esse grupo o BNB, a ONG Arribaçá e duas prefeituras. Essas instituições constituem uma espécie de "núcleo duro" muito atuante. Em oposição a esse núcleo, muitas instituições se mostram pouco interessadas pelos debates do Fórum, tratando-se tanto de instituições públicas – Embrapa, Emepa (Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária), Emater, Banco do Brasil, Incra, CMDR – como também da sociedade civil, notadamente, neste caso, da Fetag, a qual, fiel à linha tradicional da ação sindical voltada à providência social, tem uma forte divergência com o Polo Sindical no que se refere à importância do projeto agroecológico.

Alguns segmentos do público-alvo não se beneficiam desse processo de desenvolvimento territorial. Em primeiro lugar, existe um grupo de produtores que se exclui voluntariamente da dinâmica territorial, seja porque diverge das instituições do "núcleo duro", ou porque escolheu dinâmicas individuais que lhe satisfazem, baseadas geralmente na produção agropecuária comercial e/ou na prestação de serviços ambientais. Em segundo lugar, evidencia-se um grupo de produtores passivos, isolados, que não procura se aproximar dos movimentos sociais nem se aproveita das dinâmicas participativas.

As ações são estabelecidas conforme as orientações estratégicas definidas pelo núcleo de coordenação, tais como: (i) o fortalecimento da agricultura familiar com base na agroecologia; (ii) a valorização do papel dos agricultores experimentadores; (iii) o incentivo dos intercâmbios entre os agricultores como processo de formação; (iv) a valorização do conhecimento do agricultor ao saber técnico acadêmico; (v) o fortalecimento das práticas solidárias nas comunidades por meio de créditos rotativos. A partir desses princípios e tendo por base um diagnóstico, elaborou-se um plano de ação, organizado em eixos específicos de diversas dimensões da agricultura familiar: produtiva (consolidação da produção por diferentes meios: acesso dos agricultores familiares aos mercados, financiamento, segurança hídrica); sociocultural (saúde, segurança alimentar e nutricional; educação, formação e capacitação); político-institucional (participação social); e ambiental.

O Fórum do Desenvolvimento é uma articulação de projetos. Os atores locais são convidados a apresentar projetos referentes aos diversos eixos estabelecidos. Os projetos são analisados e avaliados no bojo de grupos temáticos especializados. Nesse contexto, observa-se que a capacidade organizativa e a força das alianças se revelam na hora de selecionar os projetos a financiar. Destaque-se

que os projetos aprovados recebem apoio financeiro não reembolsável. Com a finalidade de impedir atitudes oportunistas por parte de atores isolados que só aparecem à assembléia geral para apresentar projetos de seu próprio interesse, as instituições do "núcleo duro" se organizaram para controlar o núcleo de coordenação e participar ativamente dos grupos temáticos encarregados de examinar as propostas de projetos.

Os projetos selecionados desde a criação do Fórum de Desenvolvimento estão relacionados, de forma geral, à dimensão produtiva da atividade agrícola fora do funcionamento de oficinas e pessoal do Fórum: cisternas, barragens subterrâneas, comercialização dos produtos agrícolas (feiras agroecológicas), banco de semente, produção de mudas, construção de um laboratório para plantas medicinais, compra de ensiladeiras para alimentação animal, incentivo para a produção de roçados (aquisição de implementos e máquinas para o beneficiamento de milho e feijão), capacitação sobre banco de sementes, gestão social, construção de um centro de apoio à produção e à comercialização de mandioca.

Observa-se que a criação do Fórum de Desenvolvimento tem permitido estabelecer as condições necessárias à instauração de um incontestável diálogo entre os diferentes atores locais e, consequentemente, à limitação das oposições acirradas existentes entre alguns desses atores (prefeituras, Emater, STR, etc.). Para o Polo, o estabelecimento do território facilitou a discussão do modelo agroecológico no qual se fundamenta a proposta da força sindical, principalmente com atores que não correspondem aos parceiros estratégicos dos sindicatos: Embrapa, UFCG, UEPB, Emater, Fórum dos Assentados. É evidente também que o território tem permitido construir uma institucionalidade operacional que possibilita discutir, comparar e selecionar projetos concretos e coletivos de desenvolvimento territorial, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunistas de alguns poderes municipais.

De fato, os líderes do Polo consideram que a criação do Fórum de Desenvolvimento oferece aos atores da sociedade civil a oportunidade de participar da implementação das infraestruturas com os recursos do MDA, o que não era possível no período anterior, quando a modalidade do Pronaf Infraestrutura e serviços, que deu lugar ao PDSTR, era administrada pelo poder municipal. Este movimento, visando a fortalecer a sociedade civil em detrimento do poder executivo local, é importante, uma vez que modifica o jogo de forças local. Sem dúvida, o Polo é uma das instituições que mais se beneficiam dessa mudança. Por outro lado, a experiência do Fórum está oferecendo uma validação do interesse e da operacionalidade de localizar processos de desenvolvimento territorial num espaço regional, criando uma complementaridade em relação aos espaços municipal e estadual.

Mas, evidentemente, a consolidação desse processo de desenvolvimento territorial se confronta com diversas dificuldades. A primeira, e talvez a maior delas, é a rigidez do processo administrativo de financiamento dos projetos aprovados. Observa-se que, por exemplo, no final de 2007, nenhum projeto de investimento, incluindo os primeiros projetos discutidos em 2004, teve os recursos financeiros liberados. Só os projetos de capacitação foram financiados e realizados. As contrapartidas das prefeituras previstas nessa política também representam dificuldades devido ao seu endividamento crônico. Esse problema de financiamento é ampliado pelo fato de existirem poucas possibilidades de mobilização de financiamentos externos à SDT.

Uma dificuldade particular tem a ver com o processo de mobilização e de representação dos atores. Existem diversas questões recorrentes: como mobilizar os atores que priorizam os interesses municipais e que lamentam a perda de recursos financeiros gerados pela extinção do Pronaf Infraestrutura em benefício dos territórios SDT? Como mobilizar o interesse dos órgãos de pesquisa e extensão de tecnologia e motivá-los a aceitar o modelo agrícola defendido pelas organizações dos produtores? Como mobilizar as associações dos produtores familiares quando elas apenas são representadas através dos CMDR? Como limitar a rotatividade dos representantes institucionais? E, talvez, a interrogação mais complexa: como tomar em conta, de maneira satisfatória, a diversidade territorial?

Na tabela 1, a seguir, observa-se que a relação entre o número de projetos e o número de propriedades e a área trabalhada varia enormemente segundo as zonas definidas anteriormente. Na zona 1, que é aquela com maiores potencialidades produtivas, a relação entre o número de propriedades por projetos é sete vezes maior que a mesma relação na zona mais deprimida (zona 3). Uma relação similar existe entre área cultivada e projetos. Assim, evidencia-se que o Fórum de Desenvolvimento concentra sua atenção nas zonas 1 e 2, correspondendo também às zonas de atuação do Polo Sindical e do Fórum dos Assentados. Nessas condições, a atuação no território não permite reequilibrar uma situação altamente desigual, assim como diminuir as dificuldades das zonas deprimidas (3 e 4). De fato, o processo atual de seleção dos projetos, baseado na representatividade institucional e na capacidade de negociação dos representantes durante a assembléia geral, não permite levar em conta as zonas e as pessoas mal ou não representadas. Isto é, esse dispositivo não resolve o problema da invisibilidade dos segmentos sociais no território já levantados.

Outro tipo de dificuldade está ligado à elaboração dos projetos de desenvolvimento em âmbito local, evidenciando-se outras questões comuns: como definir uma metodologia que permita identificar e apurar projetos realmente importantes

para a população rural? Como fortalecer a capacidade administrativa dos atores locais no acompanhamento dos projetos coletivos? Como definir um processo de avaliação dos projetos que permita um aprimoramento constante do processo de seleção e implementação destes? De fato, essas interrogações ultrapassam o mero caso do território SDT da Borborema e se apresentam em termos semelhantes para todos os territórios SDTs e até para todos os territórios de projetos coletivos.

Contudo, no caso do território da Borborema e, de maneira mais geral, dos projetos apoiados pela SDT, essas interrogações ainda não têm respostas claras. Estima-se aqui que as respostas devem ser elaboradas tanto ao nível federal, pelo próprio MDA, quanto ao nível local, pelos próprios atores participantes da ação coletiva. Na esfera federal, cabe, certamente, precisar uma metodologia geral que seja, de um lado, bastante flexível para permitir aos atores locais a definição de projetos adaptados às suas necessidades e susceptíveis de induzir fortes impactos sociais e econômicos, e, de outro lado, que seja suficientemente precisa quanto aos critérios de seleção e avaliação dos projetos. Ao nível local, os atores deveriam tentar estabelecer uma metodologia de atuação que facilite a agregação social e econômica, tendo a preocupação de melhor integrar os setores sociais marginalizados e melhor utilizar as forças econômicas (empresas) existentes no âmbito de um projeto integral. Evidentemente, essa proposta não pode ficar sem a implementação complementar de um processo de capacitação dos atores locais.

**TABELA 1: Distribuição das ações do território SDT por zonas**

| Ações do SDT | Zonas | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 1 (Zona Central) | 2 (Norte-Leste) | 3 (Zona Sul) | 4 (Norte-Oeste) |
| Recursos hídricos | 7 | 3 | 0 | 0 |
| Viveiros | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Feiras | 9 | 1 | 1 | 0 |
| Banco de semente | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Plantas medicinais | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Roçados | 12 | 3 | 0 | 0 |
| Criação | 5 | 5 | 2 | 2 |
| Total | 35 | 14 | 3 | 2 |
| Área (Ha) | 43.324 | 28.994 | 23.870 | 13.753 |
| Número de Propriedades | 10.386 | 5.211 | 6.819 | 967 |
| Propriedades/projeto | 297 | 372 | 2273 | 484 |
| Área total/projeto | 1.238 | 2.071 | 7.957 | 6.877 |

Observa-se também um forte predomínio dos projetos produtivos. Os projetos que fogem desse marco são unicamente aqueles ligados à saúde e plantas medicinais. A dimensão ambiental está, por enquanto, ausente, apesar do fato de que o Fórum tenha escolhido a agroecologia como quadro orientador das ações de desenvolvimento.

Sem dúvida, essas dificuldades recorrentes têm gerado até agora um sentimento de ineficiência por parte dos participantes do Fórum. Frequentemente, as pessoas entrevistadas manifestam a sua desilusão diante do tempo perdido e da fraca atuação do dispositivo gerido pela SDT. Contudo, vários atores identificam soluções possíveis, notadamente a criação de um fundo rotativo que limite a dependência com respeito à administração pública e à formação dos membros dos CMDRs para melhorar a representação institucional.

Essas dinâmicas alimentam uma reflexão mais ampla sobre a necessidade de se pensar melhor a relação entre a produção de políticas públicas e o território, ou seja, a questão da definição de políticas públicas conforme o nível de governança. A que nível territorial devem ser discutidas e aplicadas as políticas sociais, agrícolas, rurais, econômicas e ambientais e com que atores institucionais? De fato, os atores locais destacam alguns outros problemas ligados à questão da governança territorial, notadamente: (i) as dificuldades ligadas à transferência de responsabilidades quando não é acompanhada da transferência de recursos financeiros; (ii) as dificuldades da descentralização dos serviços públicos no Nordeste em situações onde o coronelismo e o clientelismo são expressivos; (iii) o baixo nível de capital humano da sociedade civil e a dificuldade para elevar a capacidade de governança local; (iv) a dificuldade para articular a desconcentração dos serviços públicos e o fortalecimento dos projetos coletivos no mesmo recorte territorial; (v) as dificuldades ligadas às temporalidades diferentes entre a implementação das políticas públicas e a capacidade de apropriação pela sociedade civil.

## Discussão e conclusões: a articulação entre multifuncionalidade e projetos territoriais

O projeto de pesquisa em que se enquadra o presente estudo, revisou as diferentes concepções relativas às noções de território e de multifuncionalidade da agricultura, conforme consta dos capítulos iniciais desta publicação. Quatro concepções foram identificadas através da literatura. A primeira é o território concebido como espaço de expressão das externalidades das ativida-

des agrícolas. A segunda é o território concebido como resultado de projetos coletivos ligados à agricultura, voltados para a construção de recursos específicos e discriminantes. A terceira é o território concebido como resultado de projetos coletivos baseados na agricultura, não especificamente econômicos; e a última é o território concebido como componente fundamental de sociedades tradicionais. No caso da região estudada, o território corresponde essencialmente a um espaço de ações coletivas e se encaixa na terceira das concepções mencionadas anteriormente.

No caso específico do Fórum do Desenvolvimento (SDT), a referência à identidade corresponde mais a uma lógica de construção estratégica do que a uma realidade social comprovada. Trata-se de uma ação coletiva baseada em interesse de categoria, valorizando aspectos ligados à multifuncionalidade da agricultura numa lógica territorial. Dito de outra maneira, trata-se de captar financiamentos públicos para implementar projetos para o benefício de um ou vários grupos de agricultores familiares. Sendo uma lógica de categoria, esta dinâmica gera um processo de exclusão. São excluídos, de maneira explícita, os grandes produtores presentes nesse território, como também, de fato, os produtores ou moradores que não pertençam às organizações atuantes no território. Assim sendo, muitos produtores e moradores do território que se encontram em condições de marginalidade social e econômica estão ausentes dos processos de desenvolvimento territorial.

As duas dinâmicas territoriais identificadas (Polo Sindical e Fórum de Desenvolvimento) apresentam diferenças no que diz respeito ao seu papel dentro do processo de construção das políticas públicas. O Polo Sindical realiza um papel importante na proposição de instrumentos de políticas públicas dirigidas para os agricultores familiares, assim como de realização de serviços públicos para este segmento da população. O papel do Fórum da SDT é diferente, uma vez que não pretende inovar no melhoramento do modelo agroecológico, mas propiciar as condições para a implementação deste modelo. Contudo, tanto o Polo como o Fórum da SDT baseiam suas argumentações sobre a necessidade de fortalecer a multifuncionalidade da agricultura familiar, mediante o reconhecimento e o desenvolvimento do modelo agroecológico. Para ambas as organizações, a negociação com o Estado não é baseada nos serviços que poderia desenvolver a agroecologia para a sociedade e o meio ambiente, senão sobre a necessidade de fortalecer o modelo agroecológico. De outro ponto de vista, para o Polo, o território SDT é essencialmente um dispositivo de legitimação do modelo agroecológico.

Para os líderes do Polo, e ao contrário do que aconteceu em outros países, notadamente na França[5], não se considera importante, nem mesmo legítimo, negociar uma contrapartida do Estado com respeito às amenidades da agricultura familiar para a sociedade. É interessante destacar que esse posicionamento é coerente com a contestação das políticas sociais baseadas na transferência de recursos públicos para o combate à pobreza. Trata-se de defender a capacidade da agricultura familiar (e especificamente, neste caso, da agroecologia) de sustentar corretamente uma família, preservando, ao mesmo tempo, a qualidade de vida na sociedade local e o meio ambiente. A argumentação que defende a agroecologia baseia-se fundamentalmente nas dimensões de conservação do meio ambiente, preservação dos valores culturais e promoção da solidariedade e da eficiência econômica. Todos esses argumentos se juntam para destacar a capacidade de autonomia da agricultura familiar. Para o Polo, mas também para o Fórum dos Assentados, a difusão do modelo agroecológico é fortalecida pelo enfoque territorial, uma vez que permite mobilizar novos atores (universidades, Embrapa, Emater) e estabelecer novas regras reduzindo o poder de atuação das prefeituras.

Mas, do ponto de vista do processo de desenvolvimento territorial, observa-se que os resultados no estado atual não podem ser avaliados como plenamente satisfatórios, uma vez que eles são bastante desiguais, tanto no recorte territorial quanto social. A atuação através de projetos ativados por grupos sociais com interesses de categoria faz com que alguns problemas ambientais, sociais e econômicos não sejam solucionados. A existência de um número importante de produtores excluídos dessas dinâmicas é uma das manifestações da limitação deste dispositivo. A mesma coisa acontece com os municípios. Aqueles municípios com maiores dificuldades não são tomados em conta. Outra limitação é a escassez dos recursos financeiros em jogo. Isso impossibilita realizar ações de grande porte e reverter a dinâmica de desenvolvimento para a maioria dos produtores rurais. Assim sendo, cabe ressaltar que as dimensões multifuncionais e territoriais não cumprem as expectativas dos atores envolvidos. Nesse sentido, evidencia-se a persistência de questões recorrentes: tanto no caso do Polo Sindical – como combinar a multifuncionalidade da agricultura familiar, ou seja,

[5] Por exemplo, o CTE (Contrato Territorial de Estabelecimento), criado em 1999, era uma novidade no apoio às políticas públicas agrícolas, propondo um contrato entre os agricultores e o Estado. Apoiando-se nos projetos gerais da propriedade e de um território definido coletivamente, o CTE tinha como objetivo favorecer a expressão multifuncional da atividade agrícola: o desenvolvimento econômico, a proteção do meio-ambiente, o equilíbrio dos territórios e do emprego. O Estado, do seu lado, engajou-se num período de 5 anos a apoiar financeiramente o projeto do agricultor.

ligada a um interesse categorial, com o desenvolvimento territorial que remete ao interesse geral? – como no caso do Fórum – como realizar um verdadeiro processo de reequilíbrio territorial utilizando o caráter multifuncional das diversas agriculturas presentes?

A pesquisa realizada procurou identificar e entender, através da observação de experiências concretas, o processo de definição de territórios, partindo do conceito de que o território é um processo de construção, fundamentado na negociação e coordenação dos atores sociais, tomando em conta as características locais. Desse ponto de vista, cada um dos dois projetos coletivos estudados apresenta características próprias. No que diz respeito ao Polo Sindical, o território construído deve ser entendido como apenas o espaço de atividade da coordenação sindical, que tem como objetivo principal a defesa dos interesses dos agricultores familiares e, de maneira mais específica, os dos membros dos STR municipais e das associações de produtores familiares aliadas. O território do Fórum SDT é mais abrangente, uma vez que objetiva estabelecer uma coordenação entre diferentes tipos de atores (agricultores familiares, assentados, remanescentes de quilombolas, etc.) para melhorar as condições de vida e de trabalho desta população localizada num determinado recorte territorial, assim como criar oportunidades de desenvolvimento econômico e social. Este objetivo encontra, atualmente, sérias dificuldades para se realizar, diante da falta de mecanismos eficientes de reequilíbrio social e territorial. Essa observação leva a questionar as regras de funcionamento do território, mas também o procedimento utilizado para definir o recorte do território SDT.

Quanto à relação entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e o território, que corresponde à questão principal de pesquisa, um ponto muito interessante a destacar é a relação entre diferenciação espacial e funções a valorizar. As características de cada zona de um território influenciam diretamente o tipo da agricultura desenvolvida e, então, suas funções.

Observa-se que, a partir dos casos estudados, a multifuncionalidade aparenta ser mais um argumento num processo de negociação entre atores privados locais e públicos, localizados nos níveis estadual e federal, do que um verdadeiro referencial para a implementação dos processos de desenvolvimento territorial. Isso não significa que tal argumentação não seja oportuna. A filosofia de ação do Polo e do Fórum é baseada no reconhecimento das múltiplas funções da agricultura, as quais, por sua vez, devem ser atendidas por políticas públicas adequadas e diversificadas. De maneira lógica, para o presidente do STR de Lagoa Seca, membro do comitê executivo do Polo Sindical, a importância do conceito de multifuncionalidade não é tanto o de justificar uma negociação com o poder público sobre uma eventual remuneração de

serviços prestados pela agricultura familiar que beneficia a sociedade como um todo, como foi o caso, por exemplo, na Europa, mas, sim, o de discutir com este poder as condições da preservação do caráter multifuncional da agricultura familiar e facilitar, assim, a sua livre reprodução. A frase do presidente do sindicato de Lagoa Seca parece bem apropriada para resumir essa convicção: "Não queremos mercantilizar todos os serviços que nós prestamos para a sociedade."

Conclui-se também que os atores locais, para contribuírem com a valorização da multifuncionalidade da agricultura familiar, devem implementar projetos coletivos territoriais mediante a consolidação de parcerias entre os atores locais e/ou públicos e escolher objetivos coletivos que não podem ser limitados à difusão do modelo agroecológico. Esses objetivos têm a ver com a capacidade de uma ação coletiva. Eles devem necessariamente fazer emergir um objetivo comum. A identificação e hierarquização das funções deveriam, portanto, resultar de um debate localizado politicamente nos níveis nacional e local, no âmbito de um espaço que fizesse sentido para os atores locais e o território, e para uma metodologia específica, a saber, o desenvolvimento territorial. Isso tem a ver com a concepção normativa[6] (OCDE, 2001) da multifuncionalidade, que entende a agricultura como um setor econômico específico, cujo conjunto de objetivos deve ser definido pela sociedade local a partir de um debate que influencie a expressão das funções. Nessa lógica, um conjunto de intervenções públicas é construído com o propósito de consolidar os agricultores que desenvolvem ações multifuncionais.

## Referências bibliográficas


ANDRADE, M. C. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Atlas, 1986.

BONNAL, P. et al. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas: caso do município de Lagoa Seca no Agreste Paraibano. In: TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Ed.) *Agricultura Familiar, Integração entre Políticas Públicas e Dinâmicas Locais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas: caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano, p. 269-288.

GONÇALVES, D. E. *Diagnóstico da situação inicial do Território Rural da Borborema*. Brasília: IICA. Agosto 2004a, 21 p.

_____. *Plano estratégico com visão do futuro dos atores territoriais do território rural da Borborema*. Brasília: IICA. Fevereiro, 2004b, 16 p.


[6] A outra concepção valoriza o papel do Estado para corrigir as falhas do mercado no tratamento das externalidades (correspondendo a uma abordagem positiva).

MALUF, Renato S. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In: M. J. CARNEIRO, M. J.; MALUF, Renato S. *Para além da produção.* Multifuncionalidade e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: Mauad, p. 135-152.

MOREIRA, E.; TARGINO, I. *Capítulos de Geografia Agrária da Paraíba.* João Pessoa: Editora Universitária, 1997, 332 p.

OCDE. *La multifonctionnalité*. Elaboration d'un cadre analytique. Paris: OCDE, ronéo, 2001, 67 p.

PNUD-IPEA. *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil* (versão CD), 2003.

POLO SINDICAL DA BORBOREMA. Seminário Agricultura familiar no Compartimento da Borborema. Lagoa Seca: 3 a 5 de abril de 2001, 47 p.

TERRITÓRIO SDT. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentáve*l-PTDRS Borborema. Versão atualizada até 10/11/05, não validado em Plenária. 2005, 31 p.

TERRITÓRIO SDT. Oficina 1. *Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual Metodológico e Articulação das ações territoriais no Território da Borborema*. Relatório final redigido pela profa. Ghislaine Duqué. 7-8 de julho de 2004, 16 p. + anexos.

TERRITÓRIO SDT. Oficina 2. *Oficina Gestão e planejamento de desenvolvimento territorial* - Borborema Fase II. 1-3 setembro de 2004, 42 p.

TERRITÓRIO SDT. Oficina 3. *Oficina sobre concepção básica do desenvolvimento territorial*, fase II. Etapa 1, 16-18 de dezembro de 2004, Etapa 2, 27-28 janeiro de 2005, Etapa 3, 11 de fevereiro de 2005, 65 p.

CAPÍTULO 5

# DIÁLOGOS ENTRE A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR E OS PROJETOS COLETIVOS DA EDUCAÇÃO DO CAMPO E DA AGROECOLOGIA NO NORTE DO ESPÍRITO SANTO[1]

Grupo de Pesquisa do Espírito Santo:

*João Carlos Saldanha*

*Lídia Antongiovanni*

*Paulo Cesar Scarim*

## Introdução

Nesta pesquisa, buscamos estudar as conexões entre as principais questões colocadas pelo debate da multifuncionalidade da agricultura com as questões que já vínhamos estudando no Norte do Espírito Santo, especialmente quando da constituição do território Norte do Espírito Santo[2] (hoje território da cidadania Norte do Espírito Santo), incluindo o conceito de território como marco conceitual.

[1] Projeto de pesquisa Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial no Brasil – CPDA/Nead

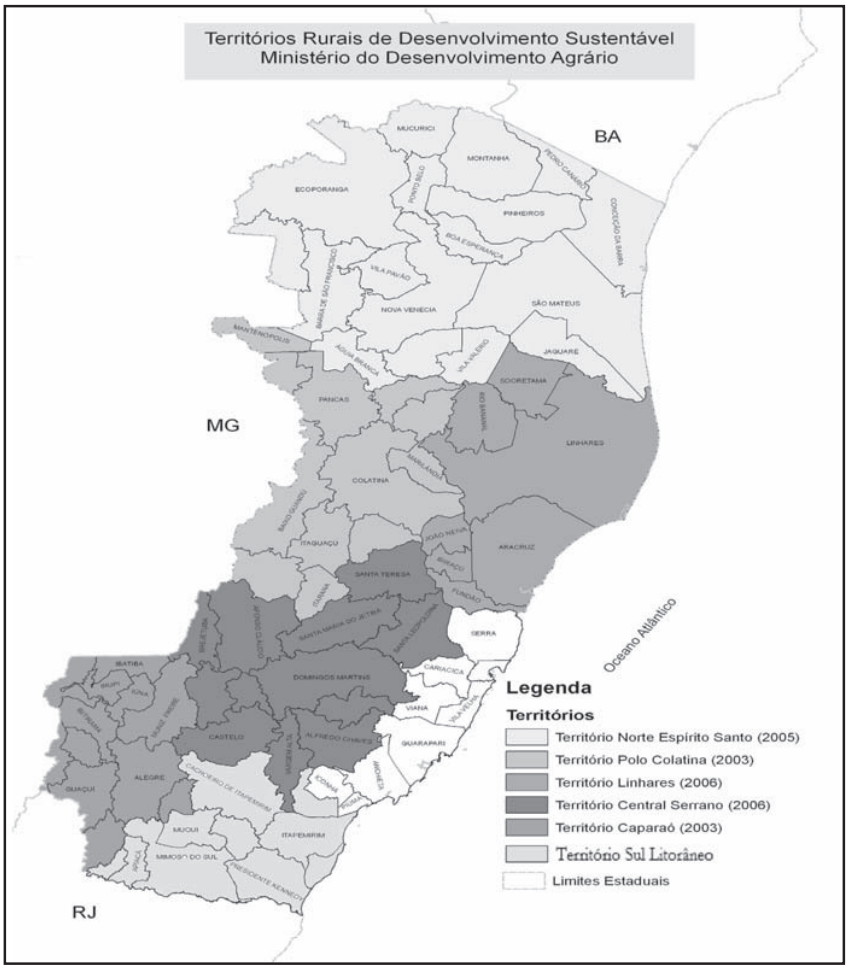
[2] Política de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, implementada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de 2003. Hoje, alguns desses territórios, por suas características, foram priorizados pelo governo federal com a criação dos Territórios da Cidadania, que visam, entre outros elementos, a integrar políticas públicas de vários ministérios.

A constituição desse território no Norte do Espírito Santo reflete a organização e o crescente intercâmbio com questões convergentes que dão suporte à construção de um projeto social que, em parte, busca inclusão no projeto de desenvolvimento dominante e, em parte, constrói-se a partir de bases que apontam para um outro projeto de desenvolvimento pautado por relações territoriais, isto é, organizados e articulados a partir dos sujeitos no território.

Esse recorte, a partir da política pública, traz o debate da crescente importância da dimensão territorial e sua incorporação na elaboração de políticas públicas e privadas, que envolvem a participação de uma maior diversidade de sujeitos sociais, tais como movimentos sociais, prefeituras, sindicatos, órgãos de assistência técnica e Organizações Não-Governamentais, nos espaços de decisão e de definição dos conceitos, dos recortes, das ações e do direcionamento dos investimentos públicos.

A seguir, na Figura 1, mostramos a localização dos seis (06) territórios de Desenvolvimento Rural no Espírito Santo, destacando que o nosso foco são os 17 municípios do extremo Norte capixaba.

**Figura 1**




Para que o Território Norte[3] fosse reconhecido pelo CEDRS como prioridade nessa política pública, foi necessária uma intensa discussão entre movimentos sociais e poder público. Como resultado das articulações, esse território conta, no seu Conselho de Implantação de Ações Territoriais – Ciat, embrião do Conselho Territorial, com membros desta diversidade de entidades, tal como segue:

[3] Atualmente, no Espírito Santo, estão formados seis (06) territórios de desenvolvimento rural, que são: Caparaó, Sul-Litorâneo, das Montanhas e das Águas, Juparanã, Colatina, Norte do Espírito Santo (hoje Território da Cidadania).

**Quadro 1 - Movimentos e Organizações sociais que compõem a CIAT do "Território Norte"**

| | |
|---|---|
| Sociedade civil | MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores<br>Fetaes - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do ES<br>Pescadores - comunidade de pescadores de São Mateus<br>Quilombolas - quilombolas do Sapê do Norte<br>MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra<br>Racefaaes - Regional das Associações dos Centros Familiares de Formação em Alternância (as Ceffas)<br>Apta - Associação de Programas em Tecnologias Alternativas<br>CPT - Comissão Pastoral da Terra<br>Arco - Associação Regional de Comercialização - ES |
| Poder público | Prefeituras de: Boa Esperança, Conceição da Barra, Barra de São Francisco<br>Incaper: regional Pinheiros e regional São Gabriel da Palha. |

Fonte: organizado a partir do relatório da primeira oficina do território Norte do ES, realizada em 10 e 11 de fevereiro de 2005.

Essa representação segue o que foi decidido em reunião ampliada, denominada "oficina territorial": compor a Ciat com a representação de 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público, na busca de trazer os agricultores para o centro do debate.

Essas entidades que representam diretamente a diversidade de agricultores familiares do Norte do ES, após discussões intensas em várias oficinas, decidem que os "eixos prioritários" do Território Norte são: educação do campo, questão fundiária e agroecologia.

A diversidade de atores sociais existentes no espaço agrário do Norte capixaba são organizações que representam assentados da reforma agrária, comunidades remanescentes de quilombos, pequenos agricultores familiares, comunidades de pescadores e trabalhadores rurais, mas os temas dos eixos prioritários do território trazem à tona muitos elementos das dinâmicas territoriais do Norte do Espírito Santo.

Marcadas por vários conflitos agrários, pelo processo de concentração fundiária e por um crescente avanço do padrão monocultor, fatos que exercem grande pressão, as populações agrárias, com a perda de território, veem comprometida a sua segurança alimentar; com o padrão monocultor, veem ameaçada a biodiversidade e com o êxodo rural, veem comprometidas suas heranças culturais.

É nesse ponto que o debate das quatro funções da multifuncionalidade da agricultura familiar converge com o debate desses movimentos sociais do campo que, ao construírem suas ações para poderem permanecer (ou voltar) no

campo, pautam-se pelos princípios da educação do campo e da agroecologia, que vão ao encontro das noções contidas em: reprodução socioeconômica das famílias rurais; promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade; manutenção do tecido social e cultural; preservação dos recursos naturais e da paisagem rural – as quatro funções da multifuncionalidade que são destacadas na pesquisa.

Entretanto, os conflituosos processos de (des)(re)territorialização (Haesbaert, 2004) são invisibilizados na história "oficial" do Norte do Espírito Santo, trazidos pelo discurso do "vazio demográfico", negando as ocupações seculares de índios, quilombolas e caboclos[4]; "da crise do café", camuflando a importância da agricultura familiar e diversificada, além de um rico calendário festivo[5], que compôs dinâmicas territoriais do Norte do Espírito Santo. Esses atores sociais, mesmo subalternizados pelo discurso do desenvolvimento, permanecem neste território e vão delinear o caráter combativo dos movimentos sociais do campo no Norte do Espírito Santo, e hoje organizam caminhos comuns através desses projetos coletivos que estão na temática da educação e da agroecologia.

Definido o Território Norte como nossa unidade de observação, vamos à delimitação conceitual e analítica: a partir do marco conceitual da pesquisa, que busca o diálogo entre conceituações complementares, trataremos do Território Norte do Espírito Santo; e, a partir da categoria analítica "dinâmicas territoriais", para podermos chegar ao entendimento de dois de inúmeros projetos coletivos relacionados ao território em questão.

## Delimitando conceito de território e uma análise das dinâmicas territoriais do Norte do Espírito Santo

Para analisar a complexidade de relações trazidas pela copresença de temporalidades diversas e ativas no Território Norte do Espírito Santo, lançamos mão do conceito de território, que, conforme Porto-Gonçalves (2006, p.265), "é constituído pela sociedade no próprio processo em que tece o conjunto das suas relações sociais e de poder" e, assim, necessitamos considerar a tríade Território, Territorialidade e Territorialização.

---

[4] A identificação de *caboclo* também é uma forma de invisibilizar as presenças indígenas, negras e de migrantes europeus, através desta mistura que se convencionou chamar de *caboclo*.

[5] No período de 2005 e 2006, foram realizados os relatórios de reconhecimento de territórios quilombolas que apresentam um detalhado levantamento das dinâmicas destas famílias. Os laudos do quilombo de Linharinho e de São Jorge foram publicados no *Diário Oficial*.

De modo a estudar os processos de (des)(re)territorialização no Norte do ES, considerados à luz dessa tríade, trazemos os conceitos de *território dado* e *território construído*, noções imbricadas, adotadas no marco conceitual a partir de Pecqueur (2005). Assim, consideramos o território dado este território de desenvolvimento rural Norte do Espírito Santo, a partir da lógica da política pública (SDT/MDA, 2003), como também a partir da lógica das organizações sociais. No interior desse universo de observação, manifestam-se vários territórios construídos, que expressam projetos coletivos dos atores neles presentes, conforme discutido no marco analítico da pesquisa.

A noção de territorialidade pode dialogar com a de territórios construídos, pois territorialidade expressa-se em diversos padrões de organização territorial, e territórios construídos também remetem a uma organização espacial para um determinado fim. Outro elemento é das diversas temporalidades mescladas, convivendo padrões de organização do *território como abrigo* e do *território como recurso*.

Esta definição é inspirada na noção de território usado[6], trazida por Milton Santos:

> O território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. Daí o vigor do conceito, convidado a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo. (Santos, 2000, p. 3)

Para a agricultura familiar, seja de base comunitária (quilombolas, indígenas) ou de unidade familiar (pequenos agricultores) em áreas de reforma agrária (assentados), seja de populações ribeirinhas ou de pescadores, a natureza, embora seja um recurso para a vida, é vista muito mais como um abrigo, já que a própria vida se desenrola naquele território e ele não apenas é um território do qual outros retiram produtos.

Para as empresas, pautadas pelo paradigma da globalização neoliberal, o mote da competitividade pressupõe uso intensivo de tecnologias, de automação, de monitoramento, criando métodos de contabilizar a natureza e de extrair maior lucro por investimento. Há, nesse caso, o entendimento de território como um recurso econômico que pode ser monitorado e controlado. O ciclo do tempo da

[6] É interessante, para o melhor entendimento desta noção, dizer que, para Milton Santos, este termo deveria ser "território em sendo usado [...] há uma situação [...] e a dialética se dá entre os homens e os homens no território e não entre os homens e o território como definido classicamente" (Santos, 2004, p. 35).

natureza, ao ser acelerado pela introdução de produtos químicos (adubos, agrotóxicos), e mesmo com o uso da máquina, tende à insustentabilidade. No mundo agrário, isso se traduz numa imensa perda de biodiversidade, uma vez que os grandes monocultivos, como é sabido, na sua lógica produtiva, não convivem com outras culturas, são grandes consumidores de água e de grande quantidade de agroquímicos, comprometendo severamente o meio ambiente.

A ênfase em pensar e organizar os territórios como abrigo e como recurso gera tensões nos territórios, num processo que tem sua gênese nos primeiros impactos dos processos de (des)(re)territorialização no Norte do ES, que podem ser periodizados da seguinte forma:

> – processo de (des)reterritorialização indígena provocado pelo avanço do colonizador – século XV até os dias atuais;
>
> – (des)reterritorialização de negros africanos, século XVI aos dias atuais;
>
> – (des)reterritorialização de colonos europeus, século XVII aos dias atuais;
>
> – constante movimentação de "caboclos", "tropeiros", "mineiros" num território constituído por fronts (as fronteiras ao norte e noroeste do Espírito Santo foram as últimas a serem definidas), séculos XVII, XVIII aos dias atuais;
>
> – período atual (de 45-60 e de 60-hoje) – "desenvolvimento" e "reexistências" [7]. (Antongiovanni, 2006, p. 17)

A ocupação moderno-colonial, resultado da expansão europeia sobre as terras que viriam a ser chamadas de Mundo Novo, a partir do século XVI desencadeia dinâmicas territoriais de des(re)territorialização de indígenas, africanos e europeus. Podemos constatar, no Norte do Espírito Santo, que esse processo mantém-se, uma vez que consideramos, a partir de Quijano (2005), que o fim do "colonialismo" não significou o fim da "colonialidade". Esse processo se reproduz nas relações de poder tanto com os países colonizadores quanto nas próprias relações políticas regionais e locais.

Na literatura histórica do Espírito Santo, bem como em estudos técnicos governamentais e empresariais, é recorrente a negação das tensões territoriais a que foram submetidas populações subalternizadas, com a construção de duas justificações principais: a do "vazio demográfico" e a do "atraso". A primeira nega as

[7] Para Porto-Gonçalves (2006), reexistir vai além da resistência como uma reação, mas do próprio existir na diferença.

presenças dos índios, dos quilombolas e dos posseiros que, gradativamente, vão perdendo suas terras para os que detêm mais poder econômico e político. A segunda nega a existência de diferentes matrizes de racionalidade que estruturam relações territoriais divergentes das hegemônicas, promovidas por outros atores sociais presentes no território. Soma-se a isso o uso de termos reducionistas, tais como "região com baixa densidade demográfica" e "região periférica e sem dinâmica econômica".

As relações de poder constituídas na colonialidade têm como um de seus pilares a negação de outros saberes, subalternizando-os. Essa forma de exercer poder permanece nos dias atuais. Isso está expresso nas políticas desenvolvimentistas dos estados e das empresas privadas de produção de álcool e celulose, que impõem para o Norte do Espírito Santo alternativa do desenvolvimento agrário com base nas monoculturas do eucalipto e da cana-de-açúcar, cujo modelo é sustentado pelo discurso da modernização da agricultura representado pelas teses da "revolução verde". O Norte do Espírito Santo aparece, dessa forma, como *locus* de tensões do território em múltiplas acepções – como abrigo, recurso, uso, apropriação, *habitat*, passagem e discurso –, assim, gera tensões entre as diversas temporalidades que se traduzem no território com diferentes territorialidades e dialoga com o conceito de diferentes usos do território, trazido por Milton Santos:

> Pensamos que a **simultaneidade das diversas temporalidades [grifo nosso]** sobre um pedaço da crosta da Terra é que constitui o **domínio propriamente dito da Geografia [grifo nosso]**. Poderíamos mesmo dizer, com certa ênfase, que o tempo como sucessão é abstrato e tempo como simultaneidade é o tempo concreto, já que é o tempo da vida de todos. O espaço é que reúne a todos, com suas múltiplas possibilidades, que são possibilidades diferentes de uso do espaço (do território) relacionadas com possibilidades diferentes de uso do tempo. (Santos, 2006, p. 126)

E o projeto de desenvolvimento agrário que se torna hegemônico para o Norte do Espírito Santo, com base nas monoculturas do eucalipto e da cana-de-açúcar para o abastecimento das indústrias de celulose e usinas de álcool, aprofunda a proletarização do trabalho rural e acarreta o aumento do número de pequenos agricultores despossuídos do principal meio de produção, a terra. Estes se convertem em trabalhadores envolvidos em atividades temporárias, sazonais, ou assumem trabalhos assalariados com baixa remuneração, situação agravada pela crescente mecanização do manejo das monoculturas mencionadas acima.

## Aspectos sociodemográficos do Norte do estado do Espírito Santo

Dos 17 municípios que constituem o Território Rural Norte do Espírito Santo, 15 foram formados a partir de dois municípios de São Mateus – Conceição da Barra e Nova Venécia –, enquanto dois derivaram do município de Colatina, localizado em outro território rural, municípios que constituem os principais vetores das dinâmicas demográficas ocorridas na área de abrangência da pesquisa.

No Quadro 1 apresentado abaixo, podemos acompanhar as transformações populacionais registradas nos Censos Demográficos do IBGE entre as décadas de 1940 e 2000. De acordo com estes dados, observa-se, até a década de 1960, a predominância da população rural num percentual superior a oitenta por cento. A partir da década de 1960, ocorre uma redução acentuada, atingindo, na década de 2000, o percentual de população rural aproximado de 35%. Essa dinâmica populacional é decorrente dos modelos de desenvolvimento agrícola implantados na área de abrangência da pesquisa.

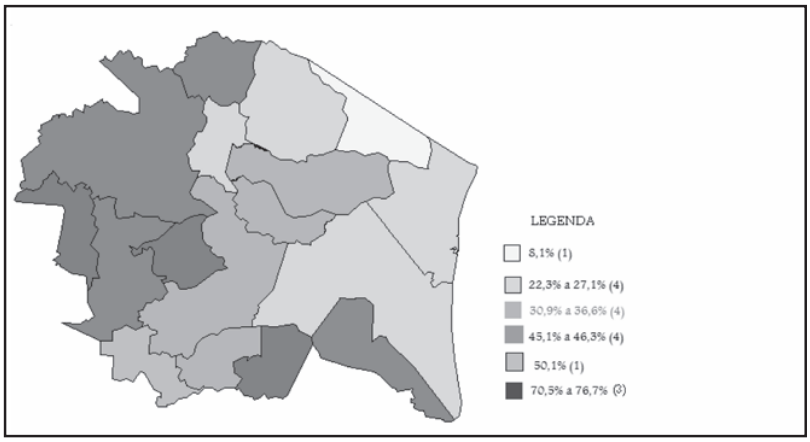
**Quadro 2 - População total e população rural (total e percentual) nos municípios incluídos no Território Norte do Espírito Santo, 1940/2000**

| População Total | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **1940** | **1950** | **1960** | **1970** | **1980** | **1991** | **2000** |
| 29.57 | 50.13 | 118.35 | 340.41 | 340.85 | 372.30 | 410.81 |
| **População Rural** | | | | | | |
| **1940** | **1950** | **1960** | **1970** | **1980** | **1991** | **2000** |
| 24.95 | 44.55 | 102.89 | 251.26 | 203.93 | 162.911 | 146.32 |
| **Percentual da População Rural** | | | | | | |
| **1940** | **1950** | **1960** | **1970** | **1980** | **1991** | **2000** |
| 84,356 | 88,87 | 86,94 | 73,81 | 59,82 | 43,75 | 35,61 |

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Quando analisados por município, os dados populacionais revelam a existência de uma ruralidade com dinâmicas diferenciadas, observadas dentro do território. Representa-se, na Figura 2 abaixo, a proporção população rural nos municípios do Território Norte do Espírito Santo: dos 17 municípios, oito têm mais de 45% de população rural, e mais quatro apresentam uma porcentagem entre 30% e 44%, somando 12 municípios, cuja presença da população rural é acima da média do estado, que é de 35,5%.

**Figura 2 – Territorialização da população rural nos Municípios do Território Rural Norte do Espírito Santo**




Fonte dados: Censo Demográfico, IBGE, 2000.

A Figura 2, representada acima, demonstra as diferenças na espacialidade da população dentro desse território. Um caso significativo é o município de Pedro Canário, criado em 1981, com apenas 9,9% de população rural, muito abaixo da média da região. Esse município é dominado por extensas monoculturas de cana-de-açúcar, eucalipto e pastos.

Outros casos significativos são os de São Mateus e Conceição da Barra, com população rural em torno de 20%. São os que concentram a maior extensão de plantações de eucalipto e com forte presença da cana-de-açúcar, além da exploração de petróleo e gás natural. Nessa mesma faixa estão também os municípios de Montanha e Ponto Belo, com extensivas monoculturas de cana-de-açúcar, eucalipto e pastagem.

Por outro lado, os municípios de Nova Venécia, Boa Esperança, Pinheiros e São Gabriel da Palha apresentam cerca de 30% da população vivendo na zona rural. Na faixa acima de 40% de população rural, estão os municípios de Barra de São Francisco, Ecoporanga, Jaguaré e Mucurici; com pouco mais de 50% de população rural, o município de Água Doce do Norte; e na faixa de 70%, Águia Branca, Vila Pavão e Vila Valério.

Os projetos centrados nas monoculturas criam tensões com os da agricultura familiar já que disputam terras para as suas atividades. Os impactos ambientais resultantes das plantações de eucalipto e cana-de-açúcar afetam a biodiversidade

local, e a ocupação das terras por monoculturas atinge, sobretudo, os pequenos agricultores.

No entanto, nesse território resistem também dezenas de comunidades quilombolas, vivendo hoje o processo de demarcação de suas áreas num constate embate com a expansão das monoculturas, que, junto com os assentados e outros pequenos agricultores, representam verdadeiras ilhas de agricultura familiar cercadas por monoculturas de cana-de-açúcar e eucalipto.

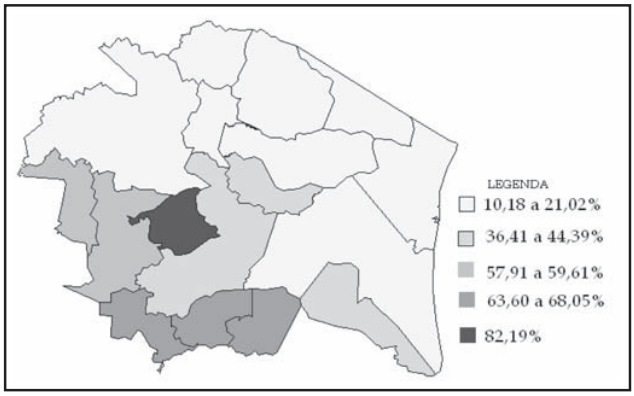
Nessas ilhas é possível observar aspectos relevantes, suscitados a partir das reflexões em torno da multifuncionalidade da agricultura familiar. Esses aspectos apontam para a sua importância na recuperação da biodiversidade e da paisagem, na recomposição do tecido social rural, no resgate da memória e das tradições, e na segurança alimentar.

Tais aspectos podem ser percebidos nos hábitos dos pequenos agricultores, ao praticarem culturas diversificadas como frutas, hortas, ervas e flores nos lugares em que vivem recuperando o meio ambiente e em áreas onde predominavam pastagens, desmatamentos e monoculturas; no resgate de manifestações tradicionais, como os festivais do beiju e as festas juninas; na recomposição de redes de relações familiares e comunitárias, que ocorrem, sobretudo, nos assentamentos rurais.

Dos 17 municípios componentes do território, seis têm acima de 50% de sua área ocupada por estabelecimentos com menos de 100 hectares, com destaque para Vila Pavão, cuja porcentagem é de 82,19%. Esses municípios correspondem à área que tem a maior população rural. Essa distribuição está representada na Figura 3, apresentada a seguir.

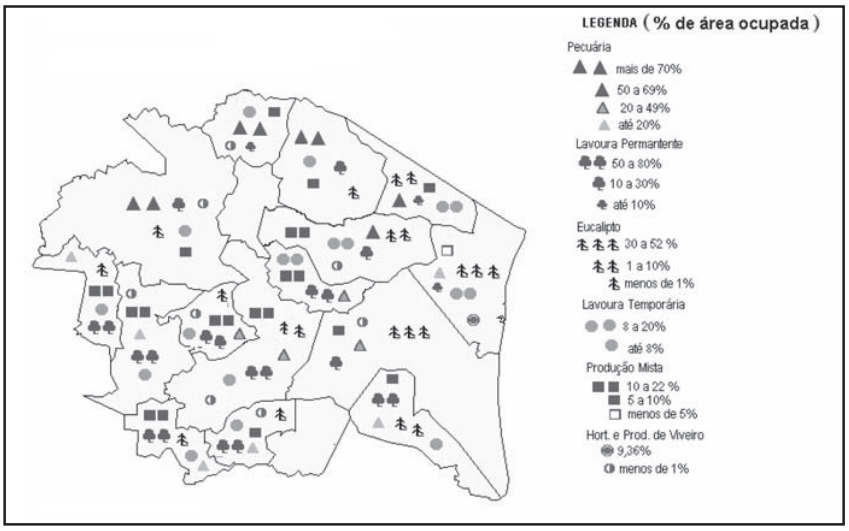
Quando cruzamos estes dados com os dados da agropecuária, percebemos que os municípios onde se registra a maior presença de pequenos produtores, correspondem aos mesmos onde há maior diversidade na produção agropecuária. E as atividades relacionadas com a monocultura e a pecuária ocorrem onde se verifica maior concentração de terras. Nos municípios que têm a pecuária como principal atividade, essa concentração representa uma porcentagem elevada, chegando a 70% da área das atividades agropecuárias e, na maioria dos casos, acima de 50% – Ecoporanga, Montanha, Mucurici, Pedro Canário, Ponto Belo. Esta relação está presente na monocultura do eucalipto que, em Conceição da Barra, por exemplo, chega a ocupar 70% das terras do município. A Figura 4, a seguir, ilustra a distribuição das atividades agropecuárias na área pesquisada.

**Figura 3 – Área ocupada por estabelecimentos rurais com menos de 100ha (%) os municípios do Território Rural Norte do Espírito Santo**




Fonte dos dados: Censo Agropecuário IBGE, 1995/1996.

**Figura 4 – Municípios do Território Rural Norte do ES principais atividades agropecuárias**




Fonte: Autongiovanni, 2006. dados: IBGE, 1995/1996.

Por outro lado, a maior concentração do cultivo do café corresponde aos municípios nos quais há permanência de uma população rural maior que a urbana. Isso reflete as diferenças histórico-territoriais entre as culturas, pois o café nessa região é cultivado tanto em grandes plantios como também pela agricultura familiar. Esses municípios, com grande concentração do cultivo do café, também são os que apresentam uma grande diversificação agrícola.

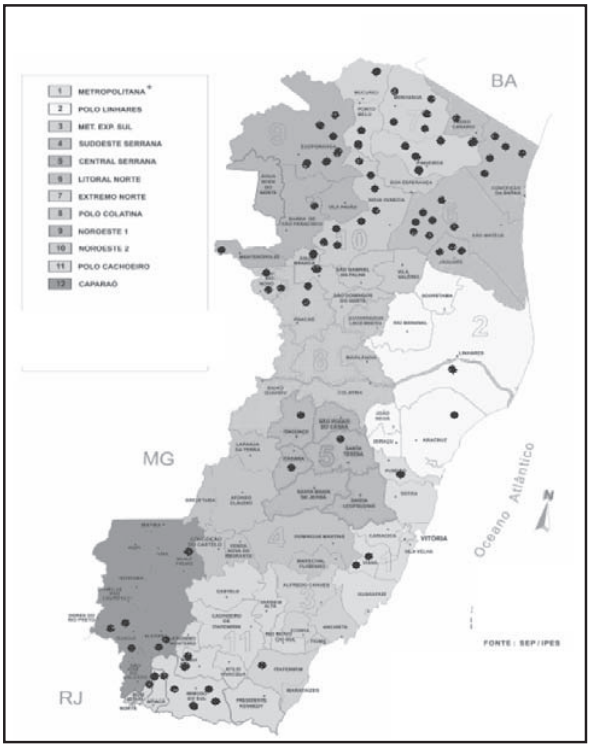
## A reforma agrária e os assentamentos rurais

Nas últimas décadas, assistimos a uma nova expansão das monoculturas nos moldes do chamado agronegócio. As principais monoculturas em expansão foram pastagens, eucalipto, cana-de-açúcar. Essa expansão gera uma ocupação extensiva de porções de terra, acarretando a crescente proletarização do trabalho no campo e a ocorrência de conflitos envolvendo famílias de trabalhadores rurais sem-terra na sua estratégia de acesso à terra, que, por intermédio dos movimentos sociais e sindicais, demandam políticas de reforma agrária. Conforme os registros da Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2001 e 2006, foram registrados 21 conflitos no campo no Espírito Santo e, destes, 14 ocorreram nos municípios do Território Norte do Espírito Santo.

As mobilizações por reforma agrária começaram na década de 1980, a partir das ações dos trabalhadores rurais organizados pela CPT e Sindicatos de Trabalhadores Rurais. No ano de 1984, foi criado o primeiro assentamento rural e, em 1985, formou-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST). A política de criação de assentamentos rurais iniciou-se em áreas localizadas nos municípios de Jaguaré, São Mateus, Nova Venécia, Conceição da Barra e Montanha, localizados no Norte do estado e, posteriormente, nas décadas seguintes, estendeu-se para as demais regiões.

Atualmente, existem 82 assentamentos rurais: 22 criados pela Secretaria de Estado da Agricultura e 60 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), envolvendo 4.001 famílias. Como podemos verificar na Figura 5, apresentada a seguir, na distribuição dos assentamentos, de 82, 50 estão no Norte do estado (61%). A concentração de assentamentos na área de abrangência do Território Norte está relacionada à existência de terras devolutas e terras improdutivas destinadas à reforma agrária e às ocorrências de conflito em torno de disputas de terras.

**Figura 5 - Distribuição dos Assentamentos por municípios e microrregiões do Espírito Santo**




Fontes: mapa microrregiões - Ipes.
Dados dos assentamentos – Incra-Espírito Santo, 2007.

Esse dado demonstra sua identidade como área de conflitos intensos e de resistência em torno do acesso à terra. Conflitos, resistências e permanências desdobram-se na construção de movimentos sociais, que atuam em redes e cujos projetos coletivos consideram a diversidade dos modos de vida camponeses que se preocupam com produção de alimentos saudáveis na perspectiva da autonomia alimentar. Essas territorialidades nos seus múltiplos processos de territorialização (re)encontram-se e se (re)articulam no interior do Território de Desenvolvimento Rural Norte do Espírito Santo.

A partir da análise desses dados, podemos perceber que esse é um território dinâmico social e economicamente, com permanência da agricultura familiar,

com significativa população rural e diversidade de produtos da agricultura familiar. Essa base de agricultores familiares vem sofrendo muitas pressões, gerando perda de território: à medida que se perde população rural também se perde terra para a agricultura.

O Norte do Espírito Santo conheceu e conhece inúmeras disputas por terras. Esse fato levou à deflagração de vários embates, na tentativa de estabelecer domínios, fronteiras e separações territoriais. Assim, contraditoriamente, ao mesmo tempo que temos o avanço do agronegócio, de uma crescente concentração de terras e do fomento de um padrão único de desenvolvimento, temos também uma resistência tanto na presença quanto na organização social.

As formas de resistência que aparecem nesse território estão, então, articuladas em torno daqueles três eixos prioritários: educação do campo, agroecologia e questão fundiária.

A questão fundiária é bastante conflituosa no Norte do Espírito Santo. Concentram-se aí mais de 50% de todos os assentamentos do estado, mas esta concentração não atinge as demandas daqueles que querem viver na terra. Concentram-se, assim, ao mesmo tempo acampamentos, terras devolutas, comunidades quilombolas do Sapê do Norte[8], em conflito com a expansão da cana-de-açúcar (para etanol) e do eucalipto (para celulose), comunidades de pomeranos; comunidades de agricultores familiares pressionados por uma especulação nos preços das terras voltadas para o café, a cana, o eucalipto e, em alguns casos, fruticultura associada ao café. Está clara a necessidade de rediscutir posse e propriedade das terras, a retomada de terras devolutas, regularização de posses, do uso e ocupação do solo e da exploração de recursos naturais.

Mesmo com a complexidade e a proporção que essa questão toma no Norte do Espírito Santo, as propostas de ações a partir do Território Norte não contemplam ações em relação à questão fundiária. As propostas aparecem. Há proposições de se fazerem: debates, trazendo representantes de todas as esferas de poder público e de representações de movimentos sociais; mapeamento de terras devolutas; estudos em parceria com a universidade; e, no decorrer dos debates, realizados nos espaços das oficinas, projetos voltados para a construção de uma educação a partir do campo. Esse eixo destaca-se devido à tradição e ao pioneirismo do Espírito Santo nesta prática – proposta educacional que hoje se reivindica como "educação do campo".

[8] O Sapê do Norte é identificado pelos quilombolas que adentraram as terras dos municípios de Conceição Barra e de São Mateus, entrando pelos rios Itaúnas e Cricaré, respectivamente, e os inúmeros córregos e rios que compõem estas ricas bacias hidrográficas.

A não-efetivação de ações em relação ao eixo "questão fundiária" deu-se pela percepção de que aquele espaço pouco teria a fazer em relação a esta luta primeira, pois os outros dois eixos também não se efetivam sem terra, demonstrando que os territórios construídos vão além do território dado. No caso de este ser organizado em torno de uma política pública, mas com um antecedente de organização de movimentos sociais, fica evidenciado que políticas de caráter territorial devem ser capazes de lidar com complexidades territoriais e que ainda muito deve ser feito para se poder lidar na articulação Estado e Sociedade Civil a partir do território.

Mas as escolhas devido à necessidade de priorizar investimentos dos recursos para as ações do território (de caráter modesto) poderiam contemplar mais o fortalecimento de práticas na área de educação. O tema da agroecologia aparece como um método de ação para a formação, educação e construção de práticas de comercialização e de troca de informações através da organização de feiras e encontros regionais e estaduais.

Fizemos a opção de analisar esses projetos coletivos direcionados para as estratégias de permanência na terra, uma vez que se trata de uma área em constante disputa pela empresa moderna – do tráfico de escravos, da farinha de mandioca, da madeira, do extermínio de indígenas, do café, da transformação deste espaço em foco, da modernização da agricultura a partir da instalação de vastos territórios com monoculturas, do reconhecimento de terras quilombolas – e, portanto, o pequeno agricultor será impulsionado tanto por políticas do poder público estadual e federal, de fomento florestal, que apoiam o investimento de pequenos agricultores em monoculturas, tal como o eucalipto no Espírito Santo, como pela especulação do preço da terra gerada pela supervalorização de áreas de interesse de expansão do agronegócio monocultor, ou mesmo em áreas de extração de granito e dos poços de petróleo no município de São Mateus. Esta especulação coloca um impasse na desapropriação de terras para fins de reforma agrária.

Estes temas – educação e agroecologia – vão se imbricando e apontam para a possibilidade de projetos de desenvolvimento territorial com base em princípios que almejam a segurança alimentar, autonomia econômica, a busca da preservação ambiental e da independência dos insumos químicos, a defesa da água como um direito e não uma mercadoria, a terra como um direito. Por serem projetos territoriais que envolvem a representação de todos os movimentos sociais do campo do Norte do Espírito Santo, e que se articulam internacionalmente pela participação na Via Campesina, esses projetos coletivos destacam-se no Norte do Espírito Santo e não se restringem ao Norte, mas a todo o estado do Espírito Santo, e na participação de organizações nacionais e internacionais.

Damos ênfase ao projeto da educação do campo, que vai solicitar a discussão da agroecologia – a educação está mais consolidada, pois funciona uma rede de escolas de todos os níveis de escolaridade nas escolas de família agrícola (desde 1972), escolas de assentamentos, escolas quilombolas, além de centros de formação dos movimentos sociais, principalmente MST e MPA – na elaboração de cursos em parcerias com universidades, governo federal e organizações internacionais, e também da Fetaes, nos assentamentos e em projetos.

A agroecologia vem se constituindo em rede mais recentemente – desde 2006, quando foi formada a Articulação Capixaba de Agroecologia (ACA) – e incorpora experiências que já vinham sendo desenvolvidas por essa diversidade de comunidades, e muitas delas a partir das escolas. O reconhecimento da agroecologia como um outro traço de união entre as diversas comunidades de agricultores familiares no Norte do Espírito Santo potencializa o diálogo entre saberes das populações que vivem da terra tradicionalmente e o conhecimento científico moderno da natureza, mas, neste caso, com base em princípios de sustentabilidade, que se opõem aos praticados na territorialização de grandes empresas agroindustriais.

## Experiências em educação do campo e agroecologia no Norte do Espírito Santo

A presença da educação do campo no Norte do Espírito Santo está relacionada à prática da pedagogia da alternância, nascida nas *maison familiales, na* França, e trazida para o Espírito Santo, com algumas modificações, por padres italianos, no final da década de 1960. Uma proposta de escola regida pelas relações espaciotemporais do campo, com respeito aos calendários agrícolas e ao processo de construção do conhecimento a partir da experiência. Um processo de desconstrução das relações de poder e da hierarquia do saber, estabelecido a partir de uma concepção urbana.

> Os instrumentos da Pedagogia da Alternância extraem da realidade concreta elementos significativos que motivam a relação ensino-aprendizagem. Esses elementos passam por um processo de reflexão nas áreas do conhecimento, possibilitando ao jovem perceber as contradições existentes dentro de seu próprio meio. Neste momento, o indivíduo toma distância de sua realidade e passa a analisá-la com um olhar científico, tomando dimensão entre o real e o ideal, sendo este a realidade projetada. Assim o estudante participa diretamente do ensino na EFA, porque leva do seu meio (esta-

> dia) as indagações que percebe no ambiente. O interesse do estudante surge, se desenvolve e se torna permanente, levando-o a uma ação responsável. Ele começa a perceber os problemas da comunidade como problemas seus, assume ou engaja-se no esforço para encontrarem alternativas. (GT Campo/ES, 2008)

O primeiro Centro Familiar de formação em Alternância (Ceffa[9]), denominado Maison Familiar, iniciou suas atividades no dia 17 de novembro de 1935, em Lauzun, Sudoeste francês, por iniciativa do padre Abbé Graneroud. Naquela época, a agricultura francesa passava por fortes transformações, sofrendo um grande êxodo rural. Os agricultores, organizados em associações, criaram a Escola Família Agrícola (EFA), preocupados com a formação de seus filhos e a melhoria do seu meio. A experiência bem-sucedida na França possibilitou a expansão das EFAs para outros países da Europa e, depois, para o mundo inteiro. É no Brasil onde encontramos a maior variedade de experiências de educação rural, a qual utiliza integral ou parcialmente a Pedagogia da Alternância.

A história das Escolas Famílias Agrícolas no Brasil iniciou-se em 1968. Humberto Pietrogrande, com o conhecimento da experiência do projeto EFA na Itália, articulou as famílias rurais e as lideranças políticas, populares e religiosas, fundando o Mepes (Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo), primeira entidade articuladora das EFAs. O Mepes cria, então, a primeira Escola Família Agrícola do Brasil, a EFA de Olivania, localizada em Anchieta. As escolas vão se espalhando pelo Espírito Santo, chegando ao Norte do estado. A escola de São Gabriel da Palha (Córrego Bley) é de 1972. Essa experiência das EFAs inspirou outras modalidades de escolas com a Pedagogia da Alternância:

- Escolas nos Assentamentos – Mantidas pelo governo do estado;
- Escolas Comunitárias Rurais – Mantidas pela Secretaria Municipal de Educação;
- Escolas Municipais de Alternância.

No Espírito Santo, identificam-se as seguintes experiências na educação do campo: Educação Indígena, Educação Quilombola, Mepes, Raceffaes, Ecors, Fetaes, MST, MPA, prefeituras de Alto Rio Novo e Colatina.

[9] Ceffas (Centro Familiar de Formação por Alternância), de acordo com a Unefab (União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas), é termo usado para designar as unidades educativas que adotam o sistema pedagógico da Alternância, como Escolas Famílias Agrícolas, Casas Familiares Rurais, Escolas Comunitárias Rurais e outras. No entanto, quando se refere à história e acontecimentos específicos do movimento, mantém-se a denominação original.

As entidades que estão relacionadas diretamente com as escolas regulares do estado do Espírito Santo, reconhecidas ordinariamente pelas Secretarias de Educação Estadual e Municipais, estão relacionadas com o Mepes, com as Escolas Comunitárias Rurais – Ecors e Raceffaes – Regional das Associações dos Centros Familiares de Formação em Alternância. Esta última não se restringe às escolas oficializadas, dialogando com as outras experiências, pois é composta por representantes dos movimentos sociais do campo no Espírito Santo.

O Mepes é uma instituição filantrópica sediada no município de Anchieta. Atualmente são 17 EFAs no Espírito Santo, sendo 16 Escolas Famílias Agrícolas situadas em regiões campesinas e 1 Escola Família Turismo. Foi criado, em 1971, o Centro de Formação e Reflexão do Mepes (em Piúma), para formação de monitores, trabalho com mulheres, alunos e ex-alunos, agricultores, intercâmbios e assessoria didático-pedagógica.

As Escolas Comunitárias se iniciam em 1985, pelo desejo dos agricultores de ter uma escola do campo como forma de resistência ao avanço do discurso estabelecido e garantir uma escola pública próxima ao seu ambiente familiar. As discussões em torno dessa possibilidade de criação de escolas comunitárias se estenderam até 1989, com a criação do MAP – Movimento de Ação Social. A partir desse movimento, foram criadas três escolas comunitárias em Jaguaré, seguindo o sistema da Pedagogia de Alternância.

A maior dificuldade encontrada para o trabalho nas ECORs está na sua relação com o poder público, que tem grande resistência em implantar de forma real os princípios da Pedagogia da Alternância, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento e à aceitação da parceria do beneficiário (família agricultora) na gestão da escola, um direito fundamental para o funcionamento dos Ceffas.

A Raceffaes-Regional das Associações dos Centros Familiares de Formação em Alternância do Espírito Santo é uma entidade civil sem fins lucrativos, de caráter educacional. Está a serviço das associações dos Ceffas e tem por finalidade promover a unidade político-pedagógica, no sentido de garantir a manutenção dos princípios filosóficos e pedagógicos da alternância e a administração dos Ceffas pelas famílias dos agricultores. Tem ainda por objetivos representar e defender os interesses dos Ceffas, promover atividades em comum, a comunicação entre os centros, fomentar a expansão da Pedagogia da Alternância e intermediar a relação entre as Ceffas e as entidades mantenedoras.

**Quadro 3 - Classificação dos Ceffas em função da mantenedora e do nível de ensino**

| mantenedora | escolas | nível de ensino | filiadas a Raceffaes | região do estado |
|---|---|---|---|---|
| Mepes | EFA de Rio Bananal | Fundamental | sim | norte |
| | EFA do Km 41 - São Mateus | Fundamental | sim | norte |
| | EFA de Pinheiros | Fundamental | sim | norte |
| | EFA de Chapadinha - Nova Venécia | Fundamental | sim | norte |
| | EFA de Boa Esperança | Médio Profissionalizante | sim | norte |
| | EFA de Vinhático - Montanha | Fundamental e Médio Profissionalizante | sim | norte |
| | EFA do Bley - São Gabriel da Palha | Fundamental e Médio Profissionalizante | sim | norte |
| | EFA de Jaguaré | Médio Profissionalizante | sim | norte |
| | EFA de Alfredo Chaves | Fundamental | não | sul |
| | EFA de Olivania , Anchieta | Fundamental e Médio Profissionalizante | não | sul |
| | EFA de Castelo | Fundamental | não | sul |
| | EFA de Campinho, Iconha | Fundamental | não | sul |
| | EFA de Rio Novo do Sul | Fundamental | não | sul |
| | EFA São João do Garrafão - Santa Maria de Jetibá | Fundamental | não | sul |
| | EFA de Marilândia | Fundamental | não | sul |
| | EFA de Belo Monte, Mimoso do Sul | Fundamental | não | sul |
| | Escola Família de Turismo, Anchieta | Médio Profissionalizante | não | sul |
| Governo Municipal | EFA de Barra de São Francisco | Médio Profissionalizante | sim | norte |
| | EFA Jacira de Paula Minigue-te - Barra de São Francisco | Fundamental | sim | norte |
| | ECOR de Japira - Jaguaré | Fundamental | sim | norte |
| | Escola Família Rural de Eco-poranga | Fundamental | sim | norte |
| | ECOR de Giral - Jaguaré | Fundamental | sim | norte |
| | ECOR de São João Bosco - Jaguaré | Fundamental | sim | norte |
| | EFA de Mantenópolis | Fundamental | sim | norte |
| | EFA Agroecológica de Colatina | Fundamental | sim | norte |
| | EFA de São Bento do Cha-péu, Domingos Martins | Fundamental | não | serrana |
| | EFA de Brejetuba | Fundamental | não | serrana |

Fontes: Mepes, Raceffaes, 2007.

Também há escolas regulares em assentamentos rurais e que surgiram no Norte do estado a partir de iniciativas de educadores ligados aos movimentos sociais, preocupados com a escolarização das crianças e jovens e com a alfabetização dos adultos. As primeiras escolas começaram a ser criadas em 1985, com o apoio da CPT e sindicatos de trabalhadores. A referência utilizada foi a da Escola Família Agrícola. Cabe ressaltar que no município de São Mateus ocorreram as primeiras experiências educacionais em escolas de assentamentos, em nível nacional, onde aconteceu, em 1987, o I Encontro Nacional da Educação no MST, com a participação de representantes de oito estados brasileiros. As escolas atendem, regularmente, alunos da educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos.

Esporadicamente, são oferecidos, por meio de convênios, cursos de nível médio e superior. Até o final de 2006, foram formados 51 alunos em magistério, 115 em duas turmas de pedagogia e 52 em técnicos em agroecologia, sendo que 14 dos 17 municípios do Território Norte do Espírito Santo possuem escolas em assentamentos rurais.

O governo federal tem participado de ações ligadas à educação do campo a partir de projetos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em parceria com o Centro de Formação Maria Olinda-Ceforma e a UFES, implantando o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária-Pronera. Entre 1998 e 2005, foram realizados cursos de alfabetização e escolarização de jovens e adultos, duas turmas de Pedagogia da Terra e uma turma de "técnico agrícola". A Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT destina parte dos recursos do Território Norte do Espírito Santo para a área da educação do campo, subsidiando equipamentos, cursos de formação e encontros para debates sobre o tema.

**Quadro 4 - Escolas em assentamentos do MST, no Norte do Espírito Santo, por regionais - 2003**

| Regional | Escolas | Assentamentos |
|---|---|---|
| Valdício Barbosa dos Santos **Municípios:** Pedro Canário, Conceição da Barra, e Pinheiros | São 09 escolas com 44 turmas divididas em educação infantil, 1ª a 8ª séries e EJA num total de 733 educandos. | 07 assentamentos, 388 famílias, 4.363,1 ha; 5 Incra, 2 Seag. |
| Saturnino Ribeiro dos Santos **Municípios:** Mucurici, Pinheiros, Montanha, Ponto Belo | 08 escolas, com 28 turmas, 28 educadores, 357 educandos, em educação infantil, 1ª a 8ª séries e EJA. | 11 assentamentos; 579 famílias; 4.907,74ha, Incra. |
| Quilombo dos Palmares **Municípios:** São Mateus, Jaguaré. | 08 escolas, 28 turmas, 24 educadores, 459 educandos, em educação infantil, 1ª a 8ª séries e EJA. | 11 acampamentos; 398 famílias, 4.696,5 ha; Incra. |
| Francisco Domingos Ramos **Municípios:** Nova Venécia, São Gabriel da Palha, Ecoporanga, Águia Branca, Pancas, Mantenópolis | 08 escolas, 10 turmas, 10 educadores, 193 educandos, em educação infantil, 1ª a 4ª e EJA | 14 assentamentos; 459 famílias; 4.781,53 ha, Incra. |

Fonte: organização própria a partir de Souza, 2005, p. 158-161.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Espírito Santo existe há 40 anos. A Fetaes possui, em seu quadro social, 52 Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e de Assalariados(as), filiados com suas respectivas subsedes, totalizando uma média de 98% de abrangência e representação no território capixaba. É organizada internamente em secretarias responsáveis por áreas essenciais para a categoria e para a sociedade em geral: reforma agrária, crédito rural, habitação, educação, formação de lideranças, defesa e ampliação dos direitos trabalhistas para os assalariados e assalariadas rurais, associativismo para o cooperativismo, sindicalização, arrecadação, organização de jovens, mulheres e da terceira idade, previdência social, dentre outras áreas.

**Quadro 5 - Algumas experiências na área da Educação/formação realizadas pela Fetaes**

| | |
|---|---|
| *Consórcio Social da Juventude Rural* | Integrado ao Programa Primeiro Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): realizados 2 consórcios, que capacitaram 225 jovens nas áreas de processamento de frutas, viveiro de mudas, políticas públicas, organização da produção, crédito rural, produção agroecológica, comercialização coletiva, produção de mudas nativas, frutíferas e ornamentais, avicultura caipira. |

| | |
|---|---|
| *Programa Jovem Saber* | Programa contínuo de capacitação a distância com atividades presenciais para a juventude trabalhadora rural, desde 2004 forma jovens para melhor atuarem no mundo sindical, profissional e nos espaços de construção e gestão de políticas públicas. No estado do ES, atende atualmente a 326 jovens, sendo 175 jovens do sexo masculino e 148 do sexo feminino; divide-se em 50 grupos de 19 municípios do estado. |

Fonte: Fetaes, 2007.

O Movimento dos Pequenos Agricultores-MPA surge no Rio Grande do Sul, no final de 1995, a partir da ação de um grupo de famílias camponesas, e hoje está presente em quase todos os estados, e é:

> Um movimento camponês que se propõe resgatar a identidade, o modo de vida e os valores da classe camponesa que aparecem com diferentes rostos, nas diversas populações e regiões do Brasil. O centro da proposta do MPA é a produção de comida saudável para alimentação do povo brasileiro, respeitando quem produz, quem consome e a própria terra. (MPA-ES, 2007)

**Quadro 6 - Algumas experiências do MPA na Educação do Campo**

| | |
|---|---|
| **EJA**<br>**Educação de Jovens e Adultos** | O MPA, na modalidade EJA, desenvolve projeto com recurso do FNDE. A maioria dos/as educandos/as é de Vila Valério, São Mateus e Pinheiros. Foram cadastradas 60 turmas e hoje existem 40 turmas, contando em torno de 760 educandos no estado.<br>A metodologia de Paulo Freire foi adaptada para a EJA.<br>Trabalham com o tema gerador (o povoado) e alguns outros subtemas, através dos quais o educando pode contar a sua trajetória a partir do levantamento de questões (temas) relacionadas com o campesinato. |
| **Parceria com Raceffaes** | **projetos de educação do campo**<br>As EFA`s são um constante espaço de formação dos futuros membros do movimento. |
| **Graduação** | O MPA também busca a formação na modalidade de graduação, participando da elaboração de projeto em parceria com a UFES para formação de um curso de Geografia, que venha a atender a demanda do homem do campo. |
| **Fóruns de discussão** | Participam do Coletivo nacional de educação e do setor estadual de educação. |

## Experiência em Educação do Campo da Secretaria Municipal de Educação de Alto Rio Novo

Num município com quase 50% de população rural, percebe-se a necessidade de redimensionar a forma de ensinar os alunos das comunidades onde estas escolas estão inseridas, aplicando uma proposta pedagógica na qual os conteúdos gerais são trabalhados a partir de um tema gerador ligado ao mundo do trabalho e ao desenvolvimento do campo. A prefeitura promove cursos de formação e capacitação de professores.

## Experiência em Educação do Campo da Secretaria Municipal de Colatina

A Secretaria de Estado de Educação criou o projeto Crer – Construindo e Reconstruindo a Educação Rural, que visa a redimensionar os conteúdos de ensino-aprendizagem das comunidades do campo. Em 2006, após o conhecimento da experiência do município de Jaguaré, iniciou-se a implantação em Colatina, e são desenvolvidas várias ações para tal. Em Colatina, funciona a Escola Família Agrícola Agroecológica, mantida pela Prefeitura, sendo filiada pela Raceffaes.

## Educação Quilombola

As escolas na região do Sapê do Norte começaram a existir há, aproximadamente, 80 anos, como em Coxi e Conceição da Barra. Primeiro em casas, depois em construções de estuque e, mais recentemente, em prédios de alvenaria, a educação escolar passou a ser parte das comunidades, e a alfabetização, uma realidade possível a partir daquelas gerações.

Em um trabalho realizado pela Comissão Quilombola do Sapê do Norte em 10 comunidades, constatou-se a precariedade das escolas nos quilombos (cerca de 40 somente no Sapê do Norte) em seis comunidades de Conceição da Barra: Coxi, Angelim 1 e 2, São Domingos, Roda D´Água e Linharinho, e quatro comunidades de São Mateus: Nova Vista, Chiado, Serraria e São Cristóvão. Dessas, somente cinco estão com escolas em funcionamento (São Domingos e Linharinho em C.B., e Nova Vista, Chiado e São Cristóvão em S.M.). Duas (Chiado e São Cristóvão) contam com pré-escola para crianças de 3 a 6 anos, e as demais contemplam apenas o ensino fundamental de 1ª a 4ª série, com o

ensino Pluridocente – duas séries por turmas, alternando o turno das aulas e com uma professora para cada turma.

A experiência da Escola Popular de Educação Política e Ambiental, que é uma parceria entre a Comissão Quilombola do Sapê do Norte e a Fase-ES, envolve essas dez comunidades quilombolas em encontros mensais de "educação popular". Essa escola procura articular as suas ações com as outras relativas à educação do campo no estado e dar subsídios para o fortalecimentos das escolas existentes.

Mais recentemente, o tema da educação do campo combina com a difusão da agroecologia, que articula proposições e práticas da diversidade das famílias camponesas. Um dos elementos centrais desse encontro é a Pedagogia da Alternância.

No Espírito Santo, os protagonistas, na década de 1980, eram: Associação de Programas em Tecnologias Alternativas – Apta; a Igreja Luterana; a Associação dos Santamarienses em Defesa da Vida – ASPSAD-Vida (de Santa Maria de Jetibá); e Chão Vivo, uma certificadora de produtos agroecológicos. Houve, naquele momento, o encontro dessa concepção com uma base de agricultores que, organizados em movimentos sociais do campo, trouxeram a agroecologia como uma estratégia para seus projetos.

A agroecologia promove o resgate das tradições da produção de alimentos saudáveis, e, assim, permite refazer práticas parcialmente abandonadas devido às intensas campanhas de modernização do campo, visando ao uso das técnicas e insumos da "revolução verde" – promovidos pelo estado, pelas universidades e por empresas privadas.

A prática da agroecologia mobiliza elementos fundamentais para a quebra dos paradigmas socioterritoriais hegemônicos, como a organização do trabalho coletivo, o recorte territorial a partir das relações com a natureza, práticas de preservação do meio, do solo, da biodiversidade, dos ecossistemas e, ainda, o resgate e a troca de sementes crioulas, a busca da autonomia na relação com a terra e na produção e consumo de alimentos.

Uma experiência de cooperativa é a do Broto, cooperativa solidária de alimentos orgânicos do estado do Espírito Santo, que reúne produtos de cerca de 90 famílias, principalmente da região serrana, articulando produções em assentamentos e desenvolvendo trabalho de conscientização da população. Há projetos de fornecimento de alimentos saudáveis para merenda escolar e de cestas orgânicas para consumidores de baixa renda.

Foram organizadas feiras agroecológicas nos municípios de Vitória e São Mateus, além de espaços para barracas de produtos orgânicos em feiras tradicio-

nais. As feiras, consideradas "locais de troca de experiências e conhecimentos", funcionam como um elo de confiança entre produtor e consumidor, e podem, inclusive, substituir a certificação feita por ONGs.

A agroecologia no Espírito Santo, desde 2006, articula-se em rede com a formação da Articulação Capixaba de Agroecologia, composta pela articulação de movimentos e organizações da sociedade civil: Fase-Espírito Santo, Comissão Pastoral da Terra – CPT, Apta, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB-Espírito Santo, Raceffaes, MPA, Comissão Quilombola Sapê do Norte, Comissão Caciques Tupiniquim e Guarani-Espírito Santo, e, mais recentemente, a participação do MST. Essa articulação propõe a agroecologia como contraponto ao agronegócio, entendimento que se expressa no Manifesto Agroecológico Camponês Capixaba, elaborado como um dos resultados do Encontro Estadual de Agroecologia realizado em São Mateus, em maio de 2006. Os principais pontos levantados são:

> Reconquista de territórios indígenas e quilombolas e reforma agrária; Construir redes solidárias entre as várias comunidades que ultrapassem a agenda comum e se materializem em ações para a produção e comercialização de seus produtos; Os espaços da comercialização devem ser vistos como espaços de resgate cultural e troca de saberes;Compreender os modos de produção dos camponeses e as práticas organizativas; A construção do conhecimento agroecológico, como prática diária, deve ser espelhada na agricultura camponesa; Necessidade de contraposição ao agronegócio em expansão no Espírito Santo, representado pelas monoculturas do eucalipto, da cana-de-açúcar, da fruticultura além da exploração de rochas. (Manifesto Agroecológico Camponês Capixaba, 2006)

As experiências que têm como princípio a construção da agroecologia, são praticadas por todos os movimentos e organizações sociais do campo que participam do Território Norte do Espírito Santo, em graus diferentes de alcance e de possibilidades.

**Quadro 7 - Síntese das experiências na construção da agroecologia no Norte do Espírito Santo**

| | |
|---|---|
| Raceffaes | elaboração – em coletiva, das escolas filiadas a Raceffaes – de um *plano de estudo (PE),* que é uma forma de organizar estudos a partir dos princípios da Pedagogia da Alternância sobre sementes e em desenvolvimento sobre solo e água, envolvendo atualmente 17 Ceffas, 1.702 estudantes, 291 comunidades, 2.642 comunidades, 117 monitores (total: 4752 envolvidos). A Raceffaes trabalha com o setor de agropecuária, buscando discutir a partir dos princípios da agroecologia |
| CPT | experiência no assentamento 13 de maio em São Mateus |
| Quilombolas | várias experiências mais ou menos isoladas, que vêm sendo trabalhadas pela escola de formação quilombola em parceria com a Fase-ES |
| APTA | monitora diretamente oito experiências agroecológicas em todo o estado, mas concentra-se no Norte, onde fica sua sede - São Mateus trabalha estágio em agroecologia com estudantes da Ufes |
| MPA | cursos de formação e elaboração de material pedagógico, como cartilhas, vídeos |
| MST | experiências isoladas em assentamentos<br>cursos de formação e experiências articuladas a partir do Ceforma – Centro de Formação Maria Olinda, em São Mateus, organizado pelo MST |

## Algumas considerações finais

Esses projetos avançam nas suas proposições através da prática e da experiência, e permitem problematizar a questão do desenvolvimento territorial e da multifuncionalidade da agricultura familiar. Pensados a partir da concepção de um território múltiplo, diverso e horizontal, os projetos de agroecologia e educação do campo são concebidos na escala territorial para além da produção e da unidade familiar de produção, e trazem consigo traços que os aproximam das quatro funções da multifuncionalidade.

As intervenções nos territórios tendem a ter uma perspectiva muito mais externa que endógena. Assim, a concepção do território como abrigo, construído a partir das territorialidades estabelecidas com base na copresença, tem sido negada por essas intervenções do planejamento estatal e empresarial e, por outro lado, cada vez mais reivindicada pelos movimentos sociais do campo como concepção apropriada. Dessa forma, as perspectivas de território como recurso e de território como abrigo estão tensionadas e produzem padrões de organização espacial que são conflitantes. A noção de território traz para o debate a comple-

xidade de relações da agricultura familiar e a necessidade de concebê-las para além da produção e da escala familiar.

Primeiramente, a noção de território solicita a visão espacial, mas não uma espacialidade cartesiana e, sim, considerada na sua complexidade espaciotemporal, suas descontinuidades, suas redes e fissuras. Dessa forma, a agricultura deixa de ser entendida como a soma das unidades particulares e de sua relação com o mercado, e passa a ser vista como uma complexa teia de relações intra e entre comunidades quilombolas, sem-terras, ribeirinhos, posseiros, meeiros, pescadores e camponeses, levando, assim, ao repensar das relações de trabalho, produção, posse e consumo.

Essas populações de pequenos agricultores de base familiar e/ou comunitária, cuja perspectiva é muito mais a de território como abrigo, encontram elementos alternativos de desenvolvimento no entendimento da multifuncionalidade da agricultura familiar e na perspectiva territorial.

Podemos nos remeter às quatro funções da multifuncionalidade da agricultura e a alguns dos elementos comuns com proposições emanadas pela educação do campo e agroecologia, cujos princípios buscam estratégias de permanência na terra que pudemos ver nos itens anteriores:

– reprodução socioeconômica – o território se constrói nas relações mais amplas da reprodução social e econômica, as quais não se restringem à escala da unidade produtiva familiar, mas englobam as comunidades, as redes, as organizações, as políticas públicas, etc.;

– promoção da segurança alimentar das próprias famílias rurais e da sociedade: significa, num sentido estrito, que a prioridade da produção é a qualidade de vida da família e da comunidade. Isso se materializa em algumas ações, como a preocupação em preservar sementes crioulas e promover a diversificação da produção. Na escala territorial, requer pensar a distribuição e o consumo, o urbano e as famílias não produtoras; requer pensar estratégias mais gerais de comercialização e novos pactos cidade-campo pautadas pela produção como um todo do território;

– manutenção do tecido social e cultural – traz à tona a constante preocupação com a valorização de saberes e de fazeres, propondo forma de gestão da vida a partir das famílias e das comunidades de agricultores. Essa preocupação, em parte, pode ser resolvida no âmbito da família, mas a escolarização, a formação profissional e o acesso aos bens socialmente constituídos requerem soluções mais amplas;

– preservação dos recursos naturais e da paisagem rural – muda de cenário quando avançamos de escala da unidade familiar para o território, pois, para além de pensar sobre as nascentes, o solo, a mata e as sementes, requer o debate sobre os recursos hídricos, as patentes genéticas, o uso de agrotóxicos, a monocultura extensiva, a monopolização do território, a homogeneização da paisagem e as dinâmicas econômicas e políticas que incidem sobre uma territorialidade mais ampla. A agroecologia como um paradigma, e não somente como prática produtiva individual, contribui para esta ampliação de escala e estimula a construção de articulações de redes e projetos coletivos no território.

O desafio de pensar a multifuncionalidade da agricultura familiar como uma abordagem territorial exige uma escala que não vá além da unidade familiar, mas pensada na complexidade das relações sociais e econômicas, nas redes constituídas e nas diferenças, e nos conflitos de territorialidades. Dessa forma, se a institucionalização do Território Rural Norte do Espírito Santo, de um lado, representa uma política pública implementada pelo MDA, por outro lado expressa articulações em torno da luta pela terra, pela permanência das famílias de pequenos agricultores na terra, pela manutenção das condições naturais de existência e pelo fortalecimento dos laços políticos e econômicos entre os sujeitos envolvidos. E essa construção se faz pela presença da diversidade dos atores nos espaços das políticas públicas.

## Referências bibliográficas


ANTONGIOVANNI, Lídia. *Território com abrigo e território como recurso.* Territorialidades em tensão e movimentos insurgentes no Norte do Espírito Santo. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Pós-graduação em Gegrafia, 2006.

BERNARDINO, Renata Venturim. *Representações do meio rural capixaba dos anos 70 veiculadas em um semidocumentário da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acares), Vitória, Espírito Santo.* Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, 2003.

BLUME, R.; SCHNEIDER, S. *Do território ao desenvolvimento territorial:* uma reflexão sobre o crescente uso do conceito de território frente às dinâmicas socioeconômicas contemporâneas. Mimeografado, s/d.

CASTRO, Iná Elias de. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Território,* n. 2, v. I, p. 33-42, jan./jun.1997.

GT Campo/ES. O campo da Educação do Campo no Espírito Santo. Colatina (ES), 2008. (Seminário Estadual)

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização.* Do "fim dos territórios" à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LANDER, Edgardo. (Org.) *A colonialidade do saber eurocentrismo e ciências sociais.* Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

MALUF, R.S. O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. In: LIMA, D.M.; WILKINSON, J. (Org.) *Inovação nas tradições da agricultura familiar.* Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002, p. 301-328.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *A Globalização da Natureza e a Natureza da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SANTOS, Milton et al. *O papel ativo da geografia.* Um manifesto. Caderno publicado por ocasião do XII Encontro Nacional de Geógrafos. Florianópolis, julho de 2000, 15 p.

SCARIM, Paulo Cesar. *Territorialidades e conflitos na construção do espaço agrário capixaba.* O desenvolvimento em questão. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Pós-graduação em Geografia, 2006.

SOUZA, Ademilson et al. *20 anos de MST no Espírito Santo*. Relatórios das oficinas do Território de Desenvolvimento Rural Sustentável Norte do Espírito Santo, 2005, 2006 e 2007.

CAPÍTULO 6

# DINÂMICAS TERRITORIAIS, PROJETOS COLETIVOS E AS COMPLEXIDADES DAS ÁREAS DE FRONTEIRA AGRÁRIA: O CASO DA REGIÃO DE MARABÁ, PARÁ

*William Santos de Assis*

*Fábio Halmenschlager*

*Myriam Oliveira*

## 1. Introdução

A construção do território das fronteiras agrárias amazônicas tem se caracterizado, historicamente, por processos complexos de ocupação do espaço e de exploração do meio natural. Essa complexidade, relacionada essencialmente à existência de uma ampla diversidade social e de um meio natural heterogêneo, ambos frequentemente submetidos a processos acelerados de transformação, torna essas áreas de fronteira agrária espaços extremamente instigantes em termos de dinâmicas territoriais.

Uma dessas áreas de fronteira agrária mais conhecida na Amazônia oriental é a da mesorregião do Sudeste paraense. Nela, a agricultura familiar representa mais da metade do território ocupado e constitui, atualmente, um dos principais atores regionais, principalmente após as políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar implementadas pelo governo federal. Porém, apesar da importância que possui na região, essa categoria ainda tem encontrado várias limitações no seu processo de consolidação, o que influencia para que tenha

dificuldades em cumprir certas funções a ela atribuídas. Como manter uma identidade social e cultural ou preservar os recursos e a paisagem rural, por exemplo, em um espaço onde uma relativa instabilidade de manutenção dos modos de vida e um ritmo veloz de mudanças dão o tom das dinâmicas?

Além disso, essa instabilidade ganha um peso a mais quando se considera a presença de uma multiplicidade de interesses, principalmente no que diz respeito à posse e uso dos recursos naturais e dos meios de produção, dando margem a uma constante disputa pela consolidação de diferentes projetos coletivos.

Este artigo se propõe, então, compreender melhor as atuais dinâmicas e os projetos territoriais que estão se desenvolvendo nessa fronteira agrária do Sudeste paraense, tomando como referência a região de Marabá, no estado do Pará.

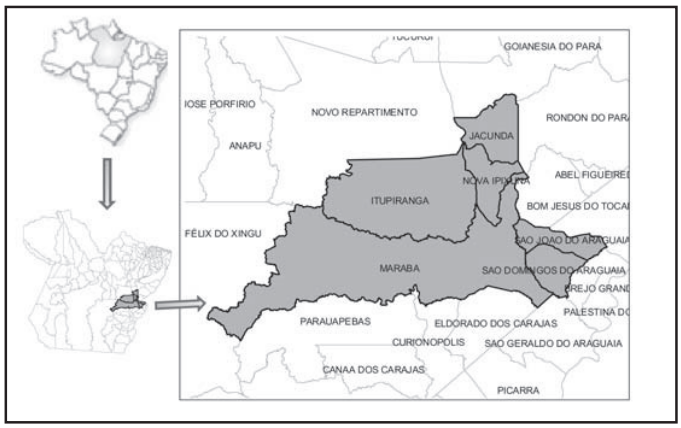
## 2. A região de Marabá: algumas características

A região de Marabá abrange um conjunto de municípios formado por Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Jacundá, São João do Araguaia e São Domingos do Araguaia, sendo sua denominação e constituição definidas em função do raio de atuação do Laboratório Socioagronômico do Tocantins – Lasat[1] (Figura 1). Mesmo sendo uma denominação interna, ela possui legitimidade entre os atores locais, e sua delimitação espacial se articula com as dinâmicas territoriais que se sucedem nessa porção do estado. Essa região praticamente coincide com a delimitação proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) para o Território do Sudeste do Pará[2].

[1] O Lasat é uma equipe de pesquisa-desenvolvimento vinculada ao Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural (Neaf), da Universidade Federal do Pará.

[2] O território da cidadania do Sudeste do Pará abrange os municípios de Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Eldorado dos Carajás e Parauapebas.

**Figura 1 – Localização da região de Marabá**




Essa região abrange uma área de 29.276 km² e conta uma população de aproximadamente 380.400 habitantes. A maior referência dessa área é o município de Marabá, a 500 km de Belém, concentrando mais de 50% do total da população regional; sua localização privilegiada, às margens do rio Tocantins e próximo a rodovias importantes (PA-150, Transamazônica e Belém-Brasília), confere-lhe uma posição estratégica. A densidade demográfica é baixa e a grande maioria dessa população se concentra nas áreas urbanas, havendo, porém, municípios como Itupiranga e São João, onde a população rural apresenta-se bastante significativa (Tabela 1). Em 2000, essa região apresentava um índice médio de desenvolvimento humano de 0,657, tendo este índice sofrido um aumento considerável desde 1991, quando girava em torno de 0,559.

**Tabela 1 – Distribuição da população e densidade demográfica na região de Marabá, em 2007**

| | Área (km²) | Dens. Demog. (pop./km²) | População total* | % | População Urbana* | % | População Rural* | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Reg. de Marabá** | 29.276,9 | | 380.431 | 100 | 252.334 | 66,3 | 130.097 | 34,2 |
| **Marabá** | 15.092,3 | 13,6 | 205.753 | 54,1 | 164.550 | 80 | 41.203 | 20 |
| **Itupiranga** | 7.880,2 | 8,6 | 67.581 | 17,8 | 20.080 | 29,7 | 47.501 | 70,3 |
| **Jacundá** | 2006 | 24,7 | 49.551 | 13 | 42.184 | 85,1 | 7.367 | 14,9 |
| **Nova Ipixuna** | 1.609,8 | 9,2 | 14.721 | 3,9 | 6.460 | 43,9 | 8.261 | 56,1 |
| **São Domingos** | 1.392,4 | 17,9 | 24.868 | 6,5 | 15.522 | 62,4 | 11.346 | 45,6 |
| **São João** | 1.296,2 | 13,9 | 17.957 | 4,7 | 3.538 | 19,7 | 14.419 | 80,3 |

Fonte: Sepof/ IBGE – Elaboração e Cálculo: Sepof/Diepi/Gede. *População estimada.

Uma das grandes particularidades dessa região é fazer parte de uma área de fronteira agrária, definida aqui como uma área nova que passa por movimentos de incorporação à economia e à sociedade nacional e que se transforma em novo espaço regional, cujas características biofísicas e socioeconômicas criadas são dificilmente reversíveis (Monbeig, 1966 citado por Albaladejo & Tullet, 1996). Assim como as demais fronteiras amazônicas, a fronteira agrária do Sudeste do Pará abrange uma grande extensão (ainda em processo de expansão em direção ao Oeste) e possui um ritmo bastante acelerado de transformação, que lhe atribui novas características. Esse dinamismo no processo de transformação do espaço e a ampla diversidade da sociedade local são, justamente, os traços mais marcantes da região de Marabá.

Apesar de ter adquirido uma projeção maior somente em períodos recentes, não é de hoje que essa área da região de Marabá se destaca no cenário nacional. Entre o final do século XIX e a metade do século XX, tal região ficou bastante conhecida por constituir uma das principais fornecedoras de produtos extrativos, como caucho (árvore produtora de látex), castanha-do-pará, peles de animais, diamantes e cristais de rocha para o mercado interno e, sobretudo, para o mercado externo. Os ciclos econômicos que as explorações desses produtos estabeleceram foram fundamentais no processo de ocupação e na formação da estrutura social e fundiária da região. A partir do ciclo da castanha, por exemplo, o mais longo e mais importante[3], foi consolidada a oligarquia local e foram constituídos os grandes latifúndios que caracterizaram por anos essa área e que, mais tarde, passariam a funcionar como pivô dos inúmeros conflitos nela ocorridos (Emmi, 1999).

Mesmo tendo havido certa dinamização da ocupação regional na época dos ciclos econômicos, foi somente a partir de meados da década de 1960 que esse processo começou, de fato, a se intensificar, atingindo seu auge nas duas décadas seguintes. Na década de 1960, dentro de um contexto político-econômico, cujo principal objetivo do Estado era "incorporar" a Amazônia ao espaço nacional e promover o crescimento econômico do país, o governo militar começou a agir fortemente nessa região, através de políticas desenvolvimentistas e de importantes estratégias institucionais e territoriais, criando um cenário bastante ativo de mudanças nas dinâmicas locais.

Uma das principais consequências dessas ações do governo foi o intenso fluxo migratório para a região entre as décadas de 1970 e 1980. Nesse processo

[3] Essa importância vinha, principalmente, da existência nessa área do chamado "Polígono dos Castanhais".

vieram, principalmente, agricultores em busca de terra para trabalho e trabalhadores em busca de emprego, mas também empresas de médio e grande porte, e grandes pecuaristas, visando à apropriação de terra e exploração das riquezas naturais locais. Essa diversidade de atores com interesses distintos de apropriação e exploração dos recursos naturais levou a disputas abertas e ao estabelecimento de sérios conflitos na região, sobretudo conflitos fundiários.

Esse contexto de disputa pela terra afetou não somente a situação fundiária regional, mas também foi determinante para o estabelecimento de um padrão de exploração do meio natural, baseado na transformação das áreas de florestas em pastagens cultivadas, além de ser responsável pelo desencadeamento do processo organizativo dos agricultores, que culminou na emergência de um movimento social forte, a partir de meados da década de 1980 e início da década de 1990, influenciando para que a agricultura familiar constitua, hoje, um dos principais atores regionais.

A adoção dessa forma de exploração do meio natural, baseada na pecuária e na formação de pastagens, predominou na região, de forma hegemônica, pelo menos até metade da década de 1990. Ao longo desse período, predominava entre os agricultores familiares a adoção da "estratégia de fronteira". Essa estratégia incluía, basicamente, um processo de transformação das áreas de floresta em pastagens, posterior venda da terra e compra de outra mais barata, em locais mais distantes, e, geralmente, com mata, para reiniciar o processo de exploração em melhores condições de investimento. Em geral, esse processo estava associado a um significativo processo de pecuarização e de concentração fundiária (De Reynal et al., 1995; De Reynal, 1999).

Esse processo de configuração do espaço regional, apesar de ainda ser significativamente determinado pela dinâmica relacionada ao gado, vem sofrendo, nos últimos anos, algumas modificações importantes. Os novos caminhos que a agricultura familiar tem trilhado estão relacionados não só com a capacidade que os próprios agricultores e suas organizações têm em influir nas dinâmicas territoriais, mas também com as novas perspectivas abertas pelas mudanças que vêm ocorrendo no contexto regional desde a metade da década de 1990. Tais mudanças têm relação direta com a implementação, pelo governo federal, das políticas públicas voltadas à proteção do ambiente e, principalmente, ao apoio da agricultura familiar, tendo destaque os programas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar.

Essas políticas têm sido fundamentais para a dinâmica regional à medida que têm provocado alterações significativas: na infraestrutura existente (estra-

das, energia, estruturas de beneficiamento e comercialização, entre outros); no aspecto produtivo; no acesso a serviços como educação, assistência técnica e previdência; na qualidade de vida das famílias, principalmente nas condições de moradia; na distribuição do território regional, com o aumento da área ocupada pela agricultura familiar; e na configuração da estrutura organizacional da agricultura familiar regional. Além disso, a legislação mais rígida de proteção ambiental que vem sendo implementada pelos órgãos ambientais, bem como as tentativas do governo de vincular as políticas ambientais com as políticas agrárias e de crédito, têm contribuído para que a agricultura familiar crie novas alternativas sociais e produtivas e têm suscitado bastante discussão na região[4].

Estas iniciativas que o governo vem procurando desenvolver na região, nos últimos anos, têm se caracterizado pelo uso de abordagens territoriais e pela utilização do mote do desenvolvimento sustentável. Esse é o caso, por exemplo, da criação do território da cidadania no Sudeste do Pará, cuja área de abrangência coincide bastante com a região de Marabá, a partir do qual estão previstas ações de apoio à atividade produtiva e de acesso a direitos e fortalecimento institucional com vista a geração de renda e inclusão social. A reflexão que se tem feito sobre essa política do território, tem servido, ao mesmo tempo, para estimular o debate sobre a questão da sustentabilidade das formas de exploração adotadas pelos diferentes atores locais.

Nesse mesmo sentido – de discutir a sustentabilidade através da diversificação dos sistemas produtivos e do incentivo a práticas alternativas de manejo e exploração do meio natural –, também vem se fortalecendo a discussão sobre a educação do campo na região. Tal discussão parte do princípio de que o processo de transformação da dinâmica regional passa por uma formação diferenciada, voltada para a busca de alternativas para os problemas do campo. É, portanto, nesse cenário de forte movimento de mudanças e transformações que estão se estabelecendo as atuais dinâmicas territoriais na região de Marabá.

[4] Algumas ações do governo nesse sentido são: alterações no tamanho da Reserva Legal, a exigência de autorização para a realização de queimadas, as exigências do Ibama com relação ao licenciamento ambiental para a criação de novos assentamentos, a necessidade de afirmação do Termo de Ajustamento de Conduta por parte dos agricultores como condição para o acesso ao crédito e a tentativa de criação do Distrito Florestal, visando a garantir a oferta de carvão vegetal para as guseiras existentes na região.

## 3. As dinâmicas territoriais[5]

As dinâmicas territoriais podem ser analisadas em relação aos fatores que estruturam o território, fatores estes que se relacionam às dinâmicas espaciais e socioeconômicas.

### 3.1 Dinâmicas espaciais

Os principais determinantes das dinâmicas espaciais presentes na região de Marabá são: a composição da paisagem, a distribuição do território e as redes de acesso, e a existência de um polo regional.

**Constituição da paisagem**

A composição da paisagem na região de Marabá apresenta configurações diferenciadas entre as áreas mais próximas à sede do município de Marabá e às rodovias, e as áreas mais afastadas a oeste dos municípios de Marabá e Itupiranga: enquanto na primeira predominam as pastagens e as florestas são escassas, na segunda as pastagens dividem espaço com áreas ainda significativas de floresta.

Tais configurações são frutos dos distintos processos de ocupação e de exploração que se desenvolveram na região a partir do século XIX. Na porção onde se concentravam os castanhais e as minas de diamantes e cristais de rocha, foi onde primeiro se deu a ocupação mais efetiva pela sociedade nacional. Mais tarde, a partir da década de 1960, esse mesmo espaço constituiu alvo da implementação maciça das políticas de integração da Amazônia, o que intensificou bastante seu processo de ocupação uma vez que tais ações governamentais foram responsáveis, entre outras coisas, pela atração de um grande número de migrantes para a região.

Dentro de um contexto de bastante instabilidade fundiária, de precárias condições do meio socioeconômico, de incentivo ao grande capital e de ausência de apoio à agricultura familiar, rapidamente a pecuária se estabeleceu como uma das principais atividades econômicas da região. A partir dela, a lógica de exploração do meio natural, baseada na substituição das florestas por pastagens cultivadas, ganha tal proporção a ponto de imprimir um ritmo de transformação da paisagem extremamente veloz. Além disso, a forte exploração madeireira que se estabeleceu na região, ajudou nesse processo de retirada da floresta.

[5] Algumas informações e análises feitas neste item do relatório são baseadas em levantamentos de campo realizados no âmbito de pesquisa de doutorado (em andamento).

Em função disso, atualmente, nessa área, o percentual de floresta existente é muito baixo, havendo municípios com níveis críticos de área desmatada. A paisagem é basicamente formada por pastagens, sendo que muitas delas se encontram em situação de elevada concorrência entre espécies forrageiras e invasoras, situação esta provocada em sua maioria pelos tipos de manejos adotados. Além da escassez de matas e capoeiras, a presença de significativos processos erosivos e a de assoreamento de cursos d"água, geradas também por manejos inadequados de exploração e uso do solo, têm criado condições desfavoráveis para a manutenção das atividades agrícolas e de criações. Em função disso, nessas áreas, as escolhas técnicas que têm sido adotadas procuram contornar algumas dessas dificuldades com uso de insumos externos (principalmente herbicidas, adubos químicos, mecanização) e construção de estruturas, como açudes, para as criações, por exemplo, como forma de garantir a manutenção das atividades.

Na outra porção, mais longe dos eixos rodoviários e dos principais rios da região, a intensificação da ocupação se deu mais tarde: a menor presença de castanhais, os terrenos mais acidentados e a precariedade (se não ausência) das vias de acesso acabaram retardando a integração dessa área no processo já instalado na região períodos antes. O relativo isolamento começa a ser quebrado por volta da década de 1990, quando essa área passa a ser destino de famílias migrantes e de várias famílias vindas ou das áreas de ocupação mais antiga da própria região, ou de outros municípios próximos, em busca de mata para a implantação de roças, já que suas reservas anteriores foram, geralmente, convertidas em pastagens. Diferentemente da outra porção, o processo de ocupação se desenrolou dentro de um contexto regional que já começava a se modificar em função das políticas de reforma agrária e crédito, e isso foi importante pelo fato de as famílias conseguirem ter acesso mais rápido à regularização fundiária e a recursos para investimento.

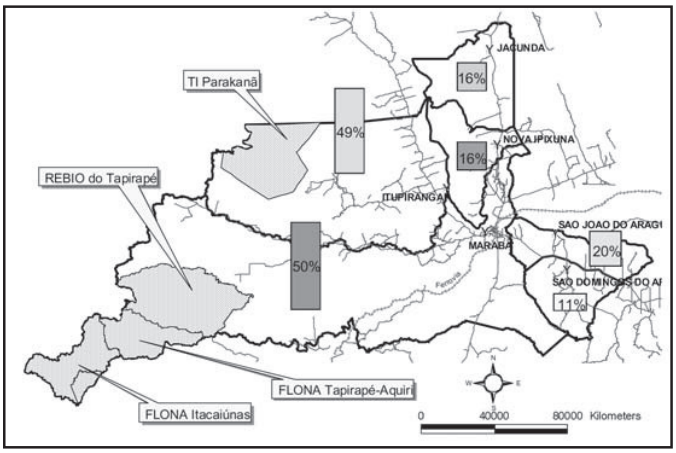
Mesmo em condições diferenciadas, a dinâmica da pecuária também se estabeleceu nessa área como a mais importante forma de exploração do meio natural, sendo a principal responsável pelas taxas semelhantes, ou, talvez, até mais elevadas do que as registradas nas áreas mais antigas (Escada, 2004; Nascimento et al., 2007; Britto et al., 2007). O crédito teve sua influência para isso, uma vez que propiciou a introdução ou ampliação mais rápida do gado nos estabelecimentos familiares, mas, por outro lado, é preciso também observar que ampliou as possibilidades de diversificação dos sistemas produtivos (principalmente pelo incentivo aos cultivos permanentes e outros tipos de criações). Atualmente, é nessa porção da região onde se concentram as áreas mais florestadas e onde há maior presença de áreas protegidas (Figura 2).

Apesar das semelhanças entre essas áreas mais a oeste da região e as áreas de ocupação mais antiga no que diz respeito à dinâmica de transformação da paisagem, o fato de haver agora um interesse maior dos agricultores em outras atividades produtivas e um aparente esforço de diversificar os sistemas produtivos – prática bastante incentivada e reforçada pelos mediadores locais –, aliado à crescente preocupação com a problemática ambiental, dá indicações de que os resultados da evolução desses sistemas de produção não serão os mesmos daqueles das áreas mais antigas.

**Distribuição do território**

A distribuição do território na região de Marabá sofreu e ainda vem sofrendo grandes mudanças ao longo de sua ocupação. A concentração de terras teve início na época do ciclo da castanha-do-pará, sobretudo a partir da apropriação das áreas dos castanhais pela oligarquia local (EMMI, 1999). A estrutura fundiária formada durante esse período, e que foi reforçada posteriormente com as políticas de incentivo a grandes projetos agropecuários e com a consolidação das fazendas de gado, serviu de base para o desenvolvimento de todo o conflituoso processo de disputa do espaço na região, a partir da década de 1970, envolvendo diversos atores sociais, entre eles a oligarquia local, madeireiros, fazendeiros, indígenas, extrativistas, agricultores e outros.

**Figura 2 – Percentual de floresta existente em cada município**



Em função desse processo histórico de distribuição do território desde o final do século XIX, a agricultura não familiar (patronal e capitalista) foi detentora da maior parte das terras dessa região. Somente para se ter uma idéia, em 1996, aproximadamente 58% da superfície agrícola disponível estavam sob domínio da agricultura não familiar, apesar de a agricultura familiar representar, na época, algo em torno de 95% dos estabelecimentos agropecuários da região (De Reynal, 1999).

Esse quadro começa a mudar efetivamente a partir de meados da década de 1990, com o aumento da pressão dos movimentos sociais e das representações da agricultura familiar regional pela implementação da política de reforma agrária, cujo principal desdobramento foi a rápida expansão de assentamentos rurais na região (Oliveira et al., 2004). Hoje em dia, a mesorregião do Sudeste do Pará, onde se localiza a região de Marabá, é uma das áreas mais importantes dentro da política de reforma agrária, uma vez que conta o maior número de assentamentos do país, a saber, 481 assentamentos criados até início de 2008.

Apesar de boa parte dos assentamentos terem se constituído somente a partir de processos de regularização de áreas já ocupadas, houve também um processo importante de desapropriação de fazendas. A incorporação dessas áreas, somada às áreas que ainda estão em situação de conflito e às áreas tituladas, acaba conferindo à agricultura familiar a ocupação de mais da metade desse território[6] (Figuras 3 e 4).

Essas mudanças ocorridas na estrutura fundiária da região de Marabá têm criado vários tipos de relação das famílias com a terra. Agora, além dos titulados (atendidos pelos projetos de colonização ou remanejados pela barragem), dos posseiros (residentes em áreas de posse, não regularizadas pelo Incra) e dos acampados, existem os assentados. De maneira simplificada, pode-se dizer que existem os beneficiários da política de reforma agrária e aqueles que estão fora dela, mas que ocupam uma área importante do território (Oliveira et al., 2004).

[6] Segundo dados do Incra/SR-27 (2006), só os assentamentos correspondem a 34% da área da região de Marabá (aproximadamente, 998.700 ha), envolvendo mais de 15.600 famílias; além disso, de acordo com CPT (2005) citado por Michelotti e colaboradores (2006), há mais de 3.970 famílias ocupando trinta e nove áreas de fazendas, à espera da regularização pelo Incra.

**Figura 3 – Assentamentos criados parcial ou totalmente em áreas de fazendas na região de Marabá**

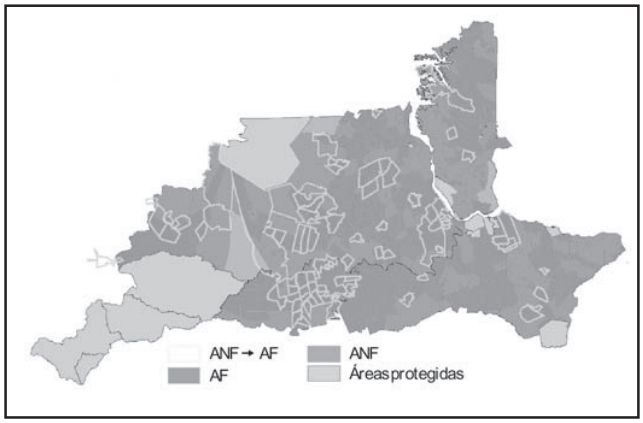
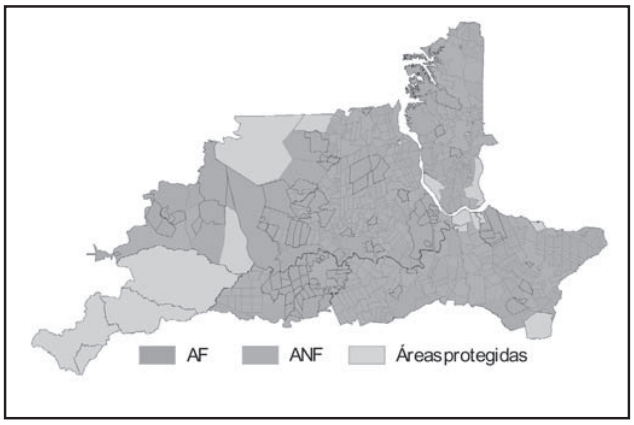



**Figura 4 – Atual distribuição do território entre agricultura familiar e não familiar**




Há também espaços na região atribuídos às áreas protegidas, localizadas principalmente na porção mais a oeste: de acordo com PDTRS (2006), aproximadamente 15,7% da área do município de Marabá são ocupados por Unidades de Conservação; já as Terras Indígenas abrangem 18,1% da área do município de Itupiranga e 1,1% da área de São Domingos.

**Redes de acesso e a existência de um polo regional**

A cidade de Marabá constitui o principal centro urbano não só da região, mas também de toda a mesorregião do Sudeste paraense. Essa condição de cidade mais importante da região não é recente, tendo sido formada ainda no período das economias extrativistas, quando se tornou rapidamente o principal ponto de polarização regional devido à abundância de suas reservas de recursos naturais, mas, sobretudo, devido à sua posição geográfica privilegiada para o escoamento dos produtos extrativos comerciais; em função disso, logo foi se estabelecendo nesse local toda uma infraestrutura com vistas a atender a crescente população (Velho, 1982).

Atualmente, Marabá destaca-se como o mais importante centro financeiro, comercial, da construção civil, de oferta de empregos e de serviços de saúde, educação e outros serviços públicos[7], além de abrigar também um distrito industrial importante e algumas empresas de diversos portes ligadas ao setor agropecuário. No distrito industrial, destacam-se o setor de siderurgia (produção de ferro-gusa), a indústria madeireira e as olarias; no setor agropecuário, têm relevância as empresas de beneficiamento e comercialização de leite, carne (como o frigorífico Bertin, instalado em Marabá há pouco tempo) e frutas. Marabá também concentra uma parte do mercado de produtos agropecuários, comercializados em tradicionais feiras livres urbanas ou a partir de experiências recentes de feiras exclusivas para a comercialização de produtos da agricultura familiar.

Além da existência desse polo regional, a distribuição da rede viária e as condições de acesso influenciam na configuração do espaço regional. Depois da construção dos grandes eixos rodoviários (Belém-Brasília, Transamazônica, PA-150, PA-070, BR-163), cujos traçados cortaram municípios como Jacundá, Nova Ipixuna, São Domingos, São João e as proximidades das sedes dos municípios de Marabá e Itupiranga, a malha viária da porção leste da região se desenvolveu mais rapidamente. Esse desenvolvimento mais rápido das condições de acesso influenciou na velocidade de exploração do espaço na região, além de atualmente propiciar melhores condições de acesso aos centros urbanos e aos mercados, situação diferente da outra área mais nos interiores dos municípios de Marabá e Itupiranga, onde os acessos são mais difíceis.

[7] Em Marabá, estão instaladas estruturas importantes, como o Hospital Regional, a sede da Unidade Regional de Educação (URE), os *campi* das universidades federal e estadual, a sede da Superintendência do Incra/SR-27, o escritório regional do Ibama e de uma série de representações regionais de órgãos federais e estaduais.

## 3.2 Dinâmicas socioeconômicas

Na região de Marabá, as mudanças que se processaram no contexto a partir da metade da década de 1990 foram fundamentais para transformações nas dinâmicas socioeconômicas locais. Entre os principais elementos dessas atuais dinâmicas socioeconômicas destacam-se: mudanças no padrão de migração da região, diversidade do movimento social ligado à agricultura familiar e mudanças na assistência técnica e nas bases produtivas dos agricultores ligadas à política do crédito.

### Padrão de migração regional

Ao longo da sua ocupação, uma das principais características dessa região foi o grande movimento migratório que ela comportou a partir da década de 1970, processo este que resultou não somente em uma explosão populacional, mas que também levou ao rápido crescimento dos centros urbanos, principalmente da cidade de Marabá.

No entanto, a partir da década de 1990, tanto o ritmo quanto o padrão desse processo migratório têm assumido novas características na dinâmica regional. Alguns estudos realizados na Amazônia oriental, como os de Hurtienne (2001), Oliveira et al (2001) e Becker (2006), têm apontado para uma diminuição do ritmo migratório e para mudanças no padrão de migração de inter-regional para um de caráter mais intrarregional. Essa modificação do padrão de migração tem relação, entre outros fatores, com o aumento das possibilidades de acesso à terra e de regularização fundiária, com a melhoria na infraestrutura regional e na oferta de serviços viabilizada, em sua maioria, pela política de assentamentos, além das maiores possibilidades de acesso a financiamento para as atividades produtivas por meio da política de crédito. Tais elementos aparentemente têm estimulado as famílias de agricultores a aumentar seu tempo de permanência na mesma área.

### O novo quadro da organização social ligada à agricultura familiar regional

Nos últimos anos, a estrutura organizacional da agricultura familiar vem passando por mudanças importantes na sua configuração, a ponto de ser caracterizada, atualmente, pela presença de diferentes entidades representativas dos agricultores, que se orientam por distintos projetos políticos.

Sem contar com o movimento de retomada e fortalecimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais na região, na década de 1980, esse processo de mudanças

na organização social dos agricultores tem início na segunda metade da década de 1990, com a implantação da regional Sudeste da Fetagri – criada com o objetivo de coordenar e acompanhar as ações dos agricultores sindicalizados, logo se transformando na principal referência dos STRs – e com o estabelecimento do MST na região (Veiga et al., 2007). Além disso, as alterações na organização do movimento sindical também foram influenciadas pela implementação das políticas de crédito (Pronaf e, um pouco antes, o FNO-especial e o Procera): a exigência dessas políticas em conceder o crédito somente através de uma associação local estimulou a proliferação de associações na região. Independentemente se criadas visando somente ao crédito, o aumento expressivo do número de associações de agricultores acabou resultando em uma mudança na estrutura interna do movimento sindical regional à medida que passaram a assumir o papel de unidade de base desse movimento (Oliveira et al., 2004).

O desencadeamento dessa onda de criação de associações foi ainda o ponto de partida para o processo de surgimento de outras estruturas organizativas (Assis, 2007). Como existiam várias associações que foram formadas independentes do movimento sindical (algumas delas, inclusive, sob influência de políticos locais) e, portanto, sem um representante regional legítimo, a partir de 1998, foram criadas, em vários municípios, as Centrais de Associações e, mais tarde, em 2001, foi criada a Federação das Centrais de Associações de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Pará (Fecap), com atuação basicamente na mesorregião Sudeste. De uns dois anos para cá, essa nova entidade organizativa dos agricultores tomou uma amplitude maior, já que se transformou na representante local da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – Fetraf, e vem aumentando, gradativamente, a sua área de atuação na região, em detrimento de uma perda de espaço da Fetagri-regional Sudeste.

Essa diversidade de estruturas representativas ligadas à agricultura familiar tem tido influência sobre as dinâmicas regionais em diferentes âmbitos. No campo produtivo, por exemplo, apesar de os três movimentos (Fetagri, Fetraf e MST) adotarem o discurso da diversificação como fundamental para garantir a reprodução social das famílias, partem de princípios e estratégias diferenciadas para a implementação desse discurso na prática. Da mesma maneira, as formas de inserção política dessas entidades e suas articulações com as diferentes esferas do poder público (regional, estadual e federal) também repercutem sobre as ações levadas a cabo na região e no espaço que cada uma delas assume no contexto regional.

### As mudanças na estrutura de apoio técnico e nas bases produtivas dos agricultores

Além de impactar sobre a estrutura organizativa regional, a política de crédito também provocou outras mudanças institucionais importantes, como o surgimento de prestadoras de serviços de assistência técnica[8], diretamente responsáveis pelo apoio técnico dos projetos de crédito nas áreas de reforma agrária. Atualmente, a atuação dessas prestadoras tem sido fundamental para o incentivo ao processo de diversificação das atividades produtivas dos agricultores (de certa forma, facilitada, de uns tempos para cá, através da relativa flexibilização dos pacotes produtivos do crédito) e para a disseminação do discurso da sustentabilidade dos sistemas de produção familiares baseados nesse princípio da diversificação. Isso tem tido um efeito sobre as estratégias produtivas adotadas pelos agricultores, uma vez que tem aberto novas perspectivas de evolução dos estabelecimentos familiares que não passam necessariamente pelo único caminho da pecuária.

Na região, esse incentivo à diversificação dos sistemas de produção também tem se expressado nas iniciativas de consolidação de estrutura de beneficiamento e comercialização de produtos da agricultura familiar regional com base no cooperativismo. Nesse sentido, foi criada, em 2003, a Fecat, com o objetivo de articular cooperativas municipais de beneficiamento e comercialização aos mercados regional e nacional. A importância que a Fecat tem tido, hoje em dia, e sua ligação com o movimento social, sobretudo com a Fetagri, de certa forma, tem influenciado na orientação da área de abrangência de algumas políticas implementadas na região, como foi o caso, por exemplo, da delimitação do território da SDT.

## 4. Os projetos coletivos e territórios

A condição de fronteira agrária da região de Marabá confere peculiaridades que dificultam precisar projetos coletivos em muitas das suas características, em especial os limites geográficos, considerados os municípios como unidade de escala.

Outra implicação da característica de fronteira agrária é a necessidade de relativização do conceito de multifuncionalidade da agricultura (ou antes, de sua

[8] Estas prestadoras começaram a se estruturar a partir de programa federal direcionado para a criação de uma "nova assistência técnica". Várias delas foram criadas já com base nas equipes formadas na época do Programa Lumiar.

adaptação/adequação). Nos âmbitos das funções de "reprodução socioeconômica das famílias" e "segurança alimentar" é possível analisar a realidade local operando com o conceito, porém, nas funções de "manutenção do tecido social e cultural e preservação dos recursos naturais e da paisagem rural", é necessário relativizar a aplicabilidade desse conceito. Isso porque tanto o tecido social quanto a paisagem rural estão muito indefinidos e em rápida transformação e, no caso ainda da paisagem, por não haver dados que permitam afirmar se tal paisagem que se antevê será necessariamente estável. Essa questão sobre a aplicabilidade do conceito de multifuncionalidade será retomada na discussão final deste trabalho.

Apesar dessas dificuldades, foram identificados três projetos coletivos que têm forte ligação entre si, pois agrupam a maior parte das instituições com foco na agricultura familiar com ação ativa em relação às políticas públicas, seja na proposição e discussão, ou mesmo contraposição à ação do Estado. Nos três projetos, o município de Marabá participa como polo. São eles:

– Fórum Regional de Educação do Campo do Sul e Sudeste do Pará;

– Grupo de discussão acerca do Distrito Florestal do Carajás;

– Território do Sudeste do Pará (SDT).

Os dois primeiros projetos serão descritos de forma sucinta a seguir, e o Território do Sudeste do Pará será mais bem aprofundado no próximo tópico, uma vez que foi escolhido como objeto de análise para este artigo.

**Fórum Regional de Educação do Campo do Sul e Sudeste do Pará**

A busca por alternativas de educação mais adequada às demandas dos agricultores familiares da região de Marabá nasce junto com o fortalecimento e organização do movimento sindical, e ganha efetividade em uma primeira experiência levada a cabo em 1997, com a criação da Escola Família Agrícola, no município de Marabá. O projeto pedagógico, fortemente calcado na pedagogia da alternância e na abordagem sistêmica, pretende oferecer aos filhos dos agricultores a possibilidade de permanência no campo com formação adequada.

A experiência aglutinou várias instituições que, somadas a outras, criaram o Fórum Regional de Educação do Campo do Sul e Sudeste do Pará em 2002; esse Fórum passou a ser a expressão regional do movimento nacional e estadual, propositor e reivindicador de políticas públicas específicas para a educação da população do campo. As principais ações do Fórum, atualmente, são: realização de conferências com o intuito de recolher demandas e propostas para a construção do Plano Estadual de Educação do Estado do Pará; implantação de um

curso de graduação de Licenciatura em Educação do Campo e participação no processo de construção do plano pedagógico da Escola Agrotécnica Federal de Marabá. Compõem o Fórum: Universidade Federal do Pará (UFPA), Movimento dos Sem-Terra (MST), Federação dos Trabalhadores na Agricultura, regional Sudeste do Pará (Fetagri-Sudeste), Fundação Agrária do Tocantins Araguaia (Fata)/Escola Família Agrícola (EFA), Cooperativa de Prestação de Serviços (Copserviços), Laboratório Socioagronômico do Tocantins (Lasat), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Sindicato dos Trabalhadores na Educação Pública do Estado do Pará – Marabá (Sintepp/Marabá), Secretaria Municipal de Educação de Parauapebas (Semed/Parauapebas).

**Grupo de discussão acerca do Distrito Florestal do Carajás**

Esse grupo surgiu a partir da tentativa do governo federal, via Serviço Florestal Brasileiro (SFB/MMA), de implantação do Distrito Florestal do Carajás (DFC). A região denominada Polo Carajás compreende parte dos estados do Pará, Maranhão e Tocantins, e concentra 14 indústrias siderúrgicas em um raio de 150 quilômetros. O consumo dessas indústrias é de 12 a 14 milhões de metros cúbicos de lenha para a produção de carvão (MMA, 2008), sendo que a grande maioria dessa demanda é suprida pelo carvão extraído ilegalmente de áreas de projetos de assentamento da região. No discurso governamental, a criação do Distrito solucionaria grande parte desse problema.

A percepção compartilhada entre as instituições que compõem o grupo é de que a política do DFC, da forma como foi concebida e como foi conduzida a tentativa de sua implantação, viria beneficiar o setor guseiro da região em detrimento da agricultura familiar, uma vez que integraria os agricultores (via compra antecipada) em uma cadeia de produção de carvão a partir do cultivo de espécies exóticas, como o eucalipto. Assim, a política coloca as indústrias guseiras no papel de principais agentes do desenvolvimento regional e, de certa forma, legaliza uma prática de subordinação dos agricultores familiares, contrariando completamente o pressuposto principal que orienta as ações das instituições que compõem o grupo, que atribuem aos agricultores familiares o papel de "motor" do desenvolvimento regional.

Os objetivos do grupo são a discussão e aprofundamento acerca da questão minero-siderúrgico na região e a proposição de alternativas produtivas que, embora contemplem a questão florestal tanto na manutenção dos remanescentes florestais como na recuperação de áreas desflorestadas, não estejam necessariamente atreladas à cadeia de produção do carvão ou da madeira. Fazem parte

do Grupo: CPT, Lasat, UFPA, MST, Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH), Copserviços, Centro de Educação, Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular (Cepasp), Conselho Indigenista Missionário (Cimi), Fata.

### 4.1 Projeto Coletivo escolhido para análise: Território do Sudeste Paraense

O Território do Sudeste do Pará foi escolhido para aprofundamento por apresentar características interessantes para análise: possui forte ligação com a agricultura familiar; os limites geográficos são mais facilmente identificáveis; é reconhecido como potencializador do desenvolvimento regional, notadamente da agricultura familiar; tem ligação com estruturas de beneficiamento e comercialização locais; e tem forte ligação com políticas públicas.

#### 4.1.1. Processo de criação do Território Sudeste Paraense

O Território do Sudeste do Pará, na configuração atual, tem origem na política territorial da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em setembro de 2003, houve uma reunião coordenada pela SDT/MDA, quando foram expostos os princípios da política territorial. A definição dos municípios que viriam a fazer parte do Território Sudeste do Pará teve como critérios: i) selecionar um número reduzido de municípios, neste primeiro momento, visando à construção do diálogo interinstitucional; ii) inclusão dos municípios envolvidos diretamente com o "polo de fruticultura", sendo esta a principal estratégia no campo produtivo do movimento sindical (Oliveira, 2005, *apud* Michelotti et al., 2006.). Nas reuniões regionais subsequentes, decidiu-se que o território abrangeria os seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Eldorado dos Carajás e Parauapebas. Essa configuração levou em conta os municípios que fazem parte da Federação das Cooperativas e Associações do Araguaia Tocantins (Fecat), uma federação de cooperativas com sede em Marabá e que beneficia e comercializa a produção de frutas de sete cooperativas localizadas nos municípios citados.

A Fecat tem sua origem no Programa de Formação, Pesquisa e Desenvolvimento, denominado Centro Agroambiental do Tocantins (CAT). Esse programa foi implantado em 1988 e é fruto da parceria entre a Universidade Federal do

Pará e a Fundação Agrária do Tocantins Araguaia (Fata), criada pela reunião dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) dos municípios de Marabá, Jacundá (de onde foi desmembrado o município de Nova Ipixuna), São João do Araguaia (de onde foi desmembrado o município de São Domingos do Araguaia) e Itupiranga. Dentre os projetos realizados pela parceria, estava uma ação-teste de comercialização do arroz, de onde se originou a Cooperativa Camponesa do Araguaia Tocantins (Coocat). Anos mais tarde, essa Cooperativa, após reestruturação da sua composição e redirecionamento do seu foco para a fruticultura, deu origem à Fecat.

Esse período também é de fortalecimento e organização das instituições representativas dos agricultores, principalmente da Fetagri Regional Sudeste do Pará, organização à qual a Fata é, hoje, organicamente ligada.

O CAT é, portanto, um dos primeiros projetos coletivos que surge na região e tem atuação sobre um território construído pela dinâmica emergente da organização dos STR de municípios da região. O aporte de recursos internacionais favoreceu a implantação de uma infraestrutura que possibilitou diversas ações catalisadoras da organização da Fetagri na região, findando que, atualmente, a sua área de abrangência é de 17 municípios[9].

Para a configuração geográfica do Território do Sudeste Paraense, não foi levado em conta o território construído pela dinâmica organizacional das demais entidades representativas dos agricultores da região (Fetraf e MST), nem o específico da própria Fetagri. O que houve foi uma interpretação da política territorial da SDT como uma política setorial e de incentivo à produção, visto que os municípios abrangidos por ela são justamente os que compunham a rede de cooperativas de beneficiamento e comercialização de frutas. Essa interpretação é favorecida pela característica de apoio a estruturas produtivas dos projetos até então financiados pelas prefeituras com recursos do Pronaf Infraestrutura. O fato de os recursos do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDTRS)[10] serem exíguos concorreu para que o número dos municípios escolhidos também fosse pequeno.

Todo o processo de criação do Território foi praticamente dominado pela Fetagri, que, naquele momento, era a organização representativa de agricultores

[9] Marabá, Itupiranga, Eldorado dos Carajás, Curionópolis, Parauapebas, Canaã dos Carajás, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia, Palestina do Pará, São Geraldo do Araguaia, Piçarra, Bom Jesus do Tocantins, Abel Figueiredo, Rondon do Pará, Nova Ipixuna e Jacundá.

[10] Que substituiu o Pronaf Infraestrutura.

com maior poder de influência nas políticas públicas regionais, graças ao seu histórico de organização na região e à capacidade de arregimentar outras instituições regionais de pesquisa e assessoria, influência esta fortalecida pela chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder federal, já que era a organização com mais forte vinculação a este partido.

A influência forte da Fetagri, no momento da criação, possibilitou o desequilíbrio de forças e de poder de decisão que iria influenciar toda a subsequente configuração do Território, tanto no tocante à abrangência geográfica como no direcionamento dos recursos e projetos dele oriundo.

### 4.1.2. Características do Território do Sudeste Paraense

O dispositivo de discussão e deliberação do Território é a Comissão de Instalação de Ações Territoriais (Ciat) e está, atualmente, composto por: Incra, Agência de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará (Arcasu), CPT, Fecat, UFPA, Emater, MST, Fetraf, Fetagri, Ibama, Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins (Amat), Secretaria de Agricultura do Estado do Pará (Sagri) e os CMDRSs dos sete municípios abrangidos. Há um núcleo diretivo responsável pelo andamento das atividades mais corriqueiras, composto pelas seis primeiras instituições, sendo que o Colegiado Ampliado, órgão máximo de deliberação, inclui as demais organizações e os CMDRSs.

Os projetos territoriais[11] têm duas grandes áreas de aplicação: uma referente à estruturação de centros de formação e educação do campo; e a segunda referente à infraestrutura produtiva, como construção de plataforma de resfriamento de leite, aquisição de câmara fria, equipamentos para beneficiamento de frutas e caminhão frigorífico. Nessa segunda área de aplicação, estão localizados os projetos com maior orçamento.

Em todas as entrevistas, é ponto pacífico a demanda por um dispositivo de discussão e deliberação acerca das diversas políticas públicas com foco no desenvolvimento da agricultura familiar na região. A demanda é, por diversas vezes, qualificada. O apontamento é para a necessidade não só de um espaço de decisão e divisão dos recursos, projetos e ações componentes dessas políticas públicas, mas, sobretudo, de um espaço de discussão da política pública em si, cujo delineamento surgiria da expressão e discussão dos diversos referenciais acerca de desenvolvimento regional, do papel da agricultura familiar neste desenvolvimento e das estratégias consequentes. Isso culminaria na possibilidade de um modelo

[11] Muitos ainda não foram efetivados por problemas burocráticos.

de desenvolvimento para a agricultura familiar, se não consensuado, pelo menos mais bem articulado entre as instituições representativas dos agricultores.

O discurso de todos os entrevistados é consensual quanto à diversificação produtiva como necessidade primeira para o desenvolvimento da agricultura familiar na região. Todavia, as estratégias para alcançar esse objetivo não parecem estar muito claras, apenas é possível vislumbrar algumas nuanças. Especificamente quanto às três instituições representativas dos agricultores da região, é possível notar as seguintes diferenças: a Fetraf e a Fetagri apresentam maior flexibilidade quanto aos possíveis componentes diversificadores dos sistemas produtivos, aceitando, por exemplo, a introdução de espécies exóticas, como o eucalipto. A Fetagri tem uma estratégia clara apoiada na fruticultura, pecuária leiteira e pequenos animais, estratégia esta que tem ganhado força devido ao fato de a Emater estar fortemente ligada a essa entidade. O MST, por outro lado, rejeita fortemente a introdução de culturas exóticas e incorpora fortemente os princípios agroecológicos em seu discurso. O sistema produtivo propugnado pelos dirigentes do MST, baseado na incorporação da floresta como elemento produtivo por meio da implantação de sistemas agroflorestais, encontra empecilhos na sua própria estratégia de assentamento: a opção por reivindicar áreas com melhor acesso e proximidade das estradas e cidades tem por resultado que a maioria das famílias seja assentada em áreas com pouca floresta, o que dificulta a efetivação do ideal de sistema produtivo propugnado.

Apesar do amplo leque de instituições formalmente participantes da Ciat, efetivamente a participação fica reduzida às três organizações representativas dos agricultores e às seguintes instituições: Incra, UFPA, CPT, Emater, Arcasu e Fecat. Essa configuração finda por fazer com que a Fetagri tenha maior poder de decisão, já que, à exceção da UFPA e do Incra, as demais têm forte ligação com essa federação. Esse fato é alegado, notadamente pelo representante da Fetraf, como um dos empecilhos ao funcionamento do dispositivo como ponto de convergência e de concertação das diversas políticas públicas que incidem na região.

Outros fatores contribuem para dificultar a efetivação desse dispositivo como demandado pelos entrevistados:

- o fato de o recurso disponibilizado pela SDT ser exíguo (em 2007, foram R$ 450.000,00 para projetos nos sete municípios) acaba por provocar desgaste entre MST, Fetagri e Fetraf na disputa por projetos a serem financiados;
- a abrangência geográfica do Território não é compatível com as dinâmicas territoriais locais nem com a abrangência de outras políticas ter-

ritoriais, como o Distrito Florestal de Carajás e o Território do Carajás (divisão territorial administrativa implementada pelo governo do estado do Pará, que abrange 14 municípios);

• o fato de as organizações representativas dos agricultores conseguirem viabilizar muitos de seus projetos sem passar por dispositivos locais de discussão de políticas públicas, graças à articulação com políticos e órgãos públicos das esferas estadual e federal;

• o fato de o próprio governo deslegitimar a Ciat como espaço de convergência e discussão de políticas públicas, ao criar espaços específicos por política, como no caso da Coordenação Regional da Assessoria Técnica, Social e Ambiental e da Programação Orçamentária do Incra.

O Pronaf é uma das políticas públicas que mais têm impacto no desenvolvimento da agricultura familiar regional. Isso não está somente relacionado ao montante de recurso aplicado – segundo PDTRS (2006), em média, 16 milhões de reais são aplicados anualmente na região –, mas também ao fato de constituir o maior viabilizador, ou mesmo, indutor de inovações técnicas nos sistemas produtivos, influenciando de maneira importante nas alterações da paisagem.

A discussão do Pronaf A passa apenas *pro forma* pelo *Grupo Executivo* Estadual de Políticas de Reforma Agrária (Gera), na região representado pelo Incra; este apenas faz a verificação burocrática de alguns requisitos para a tomada de crédito pelo assentado, como a existência do documento do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), a regularidade documental do requerente e a inexistência de pendências com o Incra. No caso do PDA, o que se exige vai além da verificação de sua existência ou não; o que se quer é que as atividades propostas sejam coerentes com as atividades indicadas como mais adequadas quando da realização do planejamento. Mesmo sendo um crédito por produto, a inclusão de outros critérios, como a avaliação do potencial diversificador da atividade proposta em relação às outras preexistentes no sistema produtivo, possibilitaria uma ação do incentivo em todo o sistema, ou seja, na unidade familiar como um todo. Outras linhas de crédito do Pronaf (C, D e E) nem mesmo passam por qualquer dispositivo participativo de discussão e deliberação.

A Ates e o Pronaf, como duas políticas fortemente ligadas e com o potencial que apresentam de influenciar a dinâmica produtiva da agricultura familiar regional e, portanto, de viabilizar um projeto articulado dessa agricultura, caso passassem pelo dispositivo da Ciat, poderiam, ao aumentar a importância da Ciat para as instituições representativas dos agricultores, propiciar as condições

para que o Território do Sudeste Paraense cumprisse o objetivo para o qual foi criado pelo governo e que dele demandam os atores regionais ligados à agricultura familiar.

As dinâmicas territoriais traduzidas na transformação da paisagem aludidas na primeira parte deste trabalho são fortemente influenciadas por estas duas políticas públicas: a Ates e o Pronaf. O aporte de recursos nessas duas políticas, na última década, se, por um lado, atuou no aceleramento da pecuarização, por outro lado, ampliou as possibilidades de inovação técnica para introdução de atividades inovadoras, como a criação de pequenos animais e fruticultura ou mesmo de elaboração de projetos que contemplem a pecuária, mas de modo a solucionar problemas técnicos e conferir maior sustentabilidade à atividade.

Todavia, a decisão do direcionamento desses recursos tem ocorrido por acordo da representação acerca de desenvolvimento próprio de cada instituição representativa dos agricultores atuantes na região, representação esta mediada pela percepção das oportunidades oferecidas pelas políticas públicas e também cerceada pelos mecanismos destas e pela forma de atuação do sistema bancário que viabiliza os recursos financeiros. O não-funcionamento de um dispositivo local de discussão de políticas públicas dificulta a expressão e negociação dessas diversas representações e, portanto, a possibilidade de construção de um projeto de desenvolvimento mais bem articulado para a agricultura familiar.

## 5. Conclusões

A multifuncionalidade da agricultura não é um discurso presente na fala dos participantes do projeto analisado. Mais frequente é o discurso da diversificação produtiva, como um dos requisitos para o desenvolvimento da agricultura familiar na região. Esse fato é fruto da dinâmica de fronteira agrária, na qual o principal objetivo é construção de sistemas que, em primeiro lugar, permitam a reprodução e permanência das famílias nas áreas recém-conquistadas. Tendo em conta as funções identificadas anteriormente (Carneiro & Maluf, 2003), o aspecto da reprodutibilidade socioeconômica das famílias termina por ser valorizado em detrimento das outras dimensões da multifuncionalidade da agricultura. A dimensão da preservação dos recursos naturais e da paisagem rural é a mais fortemente desconsiderada, pois a floresta é vista como um empecilho à produção e, portanto, a primeira tarefa é removê-la para dar lugar às atividades visualizadas como mais viáveis.

Essa representação dos agricultores quanto aos recursos naturais tem raízes tanto nos traços culturais trazidos de suas regiões de origem quanto numa avaliação efetiva da viabilidade produtiva do uso da terra em relação às possibilidades de comercialização e segurança alimentar da família e da orientação produtiva das políticas públicas.

O projeto analisado, em razão do seu processo de criação, sua abrangência territorial e desequilíbrio de poder interno, além das outras considerações feitas anteriormente, não possibilita, na configuração atual, que sejam fortalecidas as múltiplas funções da agricultura no desenvolvimento regional em todas as suas implicações.

Ademais, é válida a discussão acerca do significado dessas funções em uma região como a de Marabá. No tocante à discussão sobre a função de manutenção da paisagem, convém perguntar o que seria a paisagem mais sustentável ambientalmente na Amazônia. O suposto da diversificação produtiva, alegado por muitos dos entrevistados, é que quanto mais próximo o sistema produtivo da diversidade natural, maior seria a sustentabilidade. Entretanto, a incorporação da floresta como elemento produtivo efetivo ainda encontra barreiras em diversos níveis, tornando-se extremamente difícil o estabelecimento desses sistemas mais sustentáveis. Resta para as famílias a transformação das áreas ainda com mata em áreas de produção com elementos mais simples e que propiciem a sobrevivência da família, como as atividades anuais (milho, arroz, mandioca, etc.) que garantem a alimentação da família, ou em áreas de pastagens para criação de gado bovino, que apresenta diversas vantagens de mercado em relação a outras atividades.

Alguns dos projetos financiados pelo Território do Sudeste Paraense buscam reforçar estruturas que aumentem as vantagens de outras atividades, como é o caso do financiamento de tanques de resfriamento de leite e da estrutura de comercialização e processamento de frutas; todavia, o recurso exíguo e as dificuldades apresentadas neste trabalho tornam as iniciativas incipientes diante das necessidades.

## Referências bibliográficas

ALBALADEJO, C.; TULET, J-C. Les fronts pionniers de l"Amazonie brésilienne: des terrains pour une analyse des relations société-territoire. In: *Les Fronts Pionniers de l'Amazonie brésilienne:* la formation de nouveaux territories. Cristophe Albaladejo e Jean-Christian Tulet (Coordenadores). Paris, França: L'Harmattan, 1996. p. 17-41. (Collection Recherches et Documents – Amériques Latines)

ASSIS, W.S. de. *A construção da representação dos trabalhadores rurais no Sudeste paraense.* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2007. Tese Doutorado.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO. 2003

BECKER, B. K. *Amazônia*. Rio de Janeiro: Ática, 1990b, 112 p.

_____. Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M.; BECKER, B. et al. *Território, territórios:* ensaios sobre o ordenamento territorial. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006, p. 23-40, (Espaço, território e paisagem). PPGEO/UFF.

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, Santa Maria, n. 12, p.135-159, set. 2001. Disponível em: <http://coralx.ufsm.br/mundogeo/geopolitica/arquivos/becker_amazonia.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2007.

BRITTO, G.; MOREIRA, L. F. C.; BATISTA, M. G. et al. *Diagnóstico do Projeto de Assentamento Rancharia, Itupiranga/Pará.* MAFDS/UFPA-Embrapa, Belém, 2007, 130 p. (Trabalho final da disciplina Análise e Diagnóstico dos Sistemas Agrários)

CARNEIRO, M. J.; MALUF, Renato S. (Org.) *Para além da produção* – multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro/ Brasília: Ed. Mauad/Nead, 2003.

DE REYNAL, V. *Agricultures en front pionnier amazonienne, région de Marabá (Pará, Brésil).* INA-PG, Paris, 1999, 413 f. Tese (Doutorado).

DE REYNAL, V.; MUCHAGATA, M. G.; TOPALL, O. *Agriculturas familiares e desenvolvimento em frente pioneira amazônica.* LASAT-CAT/GRET/UAG. Ed. Bilíngue. Paris: Nouvelle Imprimerie Laballery, 1995, 69 p.

DE SARTRE, X. A. Agriculture familiale en front pionnier amazonien: la sédentarisation en question. *Natures Sciences Societés*. Elsevier, Paris, n. 11, p.158-168, 2003. Trimestral.

DUVERNOY, I. *Diagnostic de la pérennisation de l»activité agricole dans la frontiére agraire de Misiones (Argentine):* une methode de généralisation spatiale. INRA-SAD, Toulouse, França, 1994, 198 f. Tese (Doutorado).

ESCADA, I. *Desflorestamento em assentamentos no leste do Pará nos períodos de 1997-2000*. Projeto Geoma/MCT. 11 p. (no prelo).

FOWERAKER, J. *A luta pela terra:* a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais. Traduzido por Maria Júlia Goldwasser. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, 315 p.

HURTIENNE, T. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: COELHO, M. C. N. et al. *Estado e políticas públicas na Amazônia:* gestão do desenvolvimento rural. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2001, p. 177-283.

MELLO, J. L. B. de. A fronteira dos desencontros. MARTINS, José de Souza. Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano. Resenhas. Porto Alegre. *Revista Sociologias*, Ano 3. n. 5, p. 266-272, jan/jun. 2001.

MICHELOTTI, F.; ALVES, L. N.; ALVES, A. M. N. et al. *Diagnóstico socioeconô-*

*mico e ambiental da agricultura familiar & Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudeste do Pará.* Marabá, Lasat-MDS/SDT, 2006, 142 p.

MICHELOTTI, F.; RIBEIRO, B. M. F.; FLORENCIO, S. R. A Re-Existência Camponesa na Construção do Território do Sudeste Paraense (1995-2004). In: MONTEIRO, Dion Márcio Carvaló; MONTEIRO, Maurílio de Abreu. (Org.) *Desafios na Amazônia:* uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural. Belém - PA: NAEA / UFPA, 2006, p. 149-163.

MMA – Ministério do Meio Ambiente [online] Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=4881>. Acesso em 12 de janeiro de 2008.

NASCIMENTO, H. F. do; MACEDO, M. R. A.; SILVA, M. C. V. da et al. *Diagnóstico do Projeto de Assentamento Pensão da Onça, Itupiranga, Pará.* MAFDS/UFPA-Embrapa, Belém, 2007, 109 p. (Trabalho final da disciplina Análise e Diagnóstico dos Sistemas Agrários).

OLIVEIRA, A. U. *Integrar para não entregar:* políticas públicas e Amazônia. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1991. 107 p. (Série Educando).

OLIVEIRA, M. C. C. de; VEIGA, I.; MASTOP-LIMA, L. N.; TAVARES, F. B. Políticas de apoio à agricultura familiar e evolução do sistema agrário no Sudeste do Pará. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 6, 2004, Aracaju. *Anais.* Aracaju: SBSP/Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2004, p. 01-17. CD-ROM.

OLIVEIRA, M. C. C. de; De REYNAL, V. *Projeto Zone Atelier. Environnement et développement en front pionnier amazonien:* étude de sites et analyse d. Marabá, Lasat/NEAF/UFPA, 2003, 25 p. (Relatório Técnico de Pesquisa).

OLIVEIRA, M. C. C. de; SILVA, W. R. da; ASSIS, W. S. de. *Estudo sobre processo de migração de agricultores familiares na área rural da região de Marabá.* Marabá: Lasat, 2001, 46 p.

SAWYER, D. A fronteira inacabada: industrialização da agricultura brasileira e debilitação da fronteira amazônica. In: *Migrações internas na Amazônia:* contribuições teóricas e metodológicas. Organizado por Luís E. Aragón e Luc J. A. Mougeot. Belém: UFPA/NAEA, CNPq. n. 8, 1986, p. 54-90. (*Cadernos do NAEA*)

SEPOF – Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças [on-line] , Disponível em: http://www.sepof.pa.gov.br/municipio.html#. Acesso em 7 de novembro de 2007.

VEIGA, I.; OLIVEIRA, M. C. de; BENTES, F. Políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar no sul e Sudeste do Pará. In: TONNEAU, J. P.; SABOURIN, E. (Org.) *Agricultura Familiar:* interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre: UFRGS, 2007, p. 109-135.

VELHO, O. G. *Frentes de expansão e estrutura agrária:* estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, 178 p.

CAPÍTULO 7

# MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA E DIFERENCIAÇÃO TERRITORIAL NO SUL FLUMINENSE: UMA PERSPECTIVA EM TERMOS DE CESTA DE BENS

*Georges Flexor*

*Zina Caceres Benavides*

O território, entendido como um conjunto de atores institucionais e organizacionais interagindo num espaço físico, representa um fator de diferenciação econômica. Esse ponto de visto não é novo. O grande economista A. Marshall já havia observado, mais de cem anos atrás, que as atividades industriais eram, muitas vezes, localizadas e não distribuídas de maneira uniforme no espaço, sendo a aglomeração de pequenas empresas em distritos industriais um fator capaz de gerar economias externas e competitividade. Cerca de um século depois, na década de 1980, essa temática reemergiu. Os casos, entre outros, do desenvolvimento das regiões centrais da Itália ou a concentração de empresas de alta tecnologia no Vale do Silício estimularam um grupo de economistas, sociólogos e outros cientistas sociais a repensar as relações entre território e diferenciação competitiva (Piore & Sabel, 1986; Bagnasco, 1977; Becatini 2002; Courlet, 2001; Aydalot 1985; Storper, 1997).

No âmbito dos estudos rurais, a rápida difusão da idéia de que o território era uma noção capaz de renovar o conhecimento originou-se, principalmente, das transformações de certos espaços rurais europeus, cuja vitalidade parecia depender cada vez menos da dinâmica setorial da agricultura (Saraceno, 1994). Essa renovação acadêmica, como de costume, encontrou eco no universo político. No intuito de estimular o desenvolvimento das áreas rurais marginalizadas pela modernização da agricultura, a Comunidade Europeia lançou o programa

Leader (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) em 1992. A Política Agrícola da União Europeia sofreu certa reforma, incorporando o desenvolvimento rural como segundo pilar e, no caso específico da França, promoveu-se uma mudança do referencial da ação pública com a noção de multifuncionalidade da agricultura.

No Brasil, esse conjunto de idéias e políticas suscitou reflexões nos meios acadêmicos (Abramovay, 2000; Veiga, 2001; Schneider, 2003; Favareto, 2006) e inspirou linhas de ações públicas como, por exemplo, a implementação de uma política de desenvolvimento territorial rural coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Neste texto, aborda-se a relação entre território e agricultura no contexto dos espaços rurais do litoral sul-fluminense a partir da perspectiva analítica da "cesta de bens", uma abordagem desenvolvida no âmbito da problemática da multifuncionalidade da agricultura.

Inicia-se este trabalho apresentando a abordagem da "cesta de bens". No segundo momento, procura-se realizar uma breve caracterização geral do contexto territorial do Sul fluminense. Na terceira seção, identifica-se um conjunto de projetos e atores que buscam desenvolver produtos agroalimentares capazes de inserir os espaços rurais numa economia de serviços e qualidade dinamizada pela indústria turística. Esses produtos agroalimentares incorporariam, nesse sentido, uma "cesta de bens" capaz de promover a diferenciação econômica desse território. Por último, algumas observações finais.

## A abordagem da "cesta de bens" e a diferenciação territorial

Desenvolvida na França no decorrer da década de 1990, e participando do conjunto de esforço empreendido para requalificar o desenvolvimento rural a partir da noção de multifuncionalidade da agricultura, a abordagem da "cesta de bens" propõe uma perspectiva de valorização dos recursos locais na agricultura, orientada, principalmente, por uma demanda integrada e contextual de bens e serviços de qualidade. Em outras palavras, trata-se de analisar as condições em que a oferta local e a demanda por qualidade podem se encontrar e gerar uma renda territorial diferenciada.

O ponto de partida teórico da abordagem da "cesta de bens" encontra-se na problemática da diferenciação do produto desenvolvida por Lancaster (1966). Segundo o autor, os bens, de maneira geral, não têm utilidade em si mesmos, mas um conjunto de características ou atributos que os diferenciam uns dos outros. Além disso, sustenta que uma combinação de bens produz um conjunto

de atributos diferentes daqueles associados aos bens tomados separadamente. Ou seja, a elaboração de uma "cesta de bens" proporciona a possibilidade de geração de valor, específica à oferta compósita desses bens, sendo este tipo de pacote produtor de serviços. Essa oferta seria (simetricamente) estimulada por uma demanda de bens e serviços de qualidade, com os consumidores mostrando maior disposição a pagar por esses produtos diferenciados.

Pecqueur, Mollar e Moalla (2001), entre outros, adaptaram o modelo de Lancaster para analisar a relação entre diferenciação do produto e desenvolvimento territorial, aplicando esse instrumental analítico para estudar um conjunto variado de construção territorial da qualidade em espaços rurais franceses. O caso mais citado é o de Baronnies, no Sul da França, onde a demanda por azeite é consolidada graças à oferta de bens e serviços locais (vinho, essências, turismo rural, etc.) e de serviços ambientais, tais como uma bela paisagem. Nesse sentido, os consumidores não estariam à procura de uma especificidade relacionada a um produto isolado, mas a uma combinação de bens específicos ao território considerado. Além disso, o valor gerado por essa "cesta de bens" territoriais não implicaria que os consumidores estivessem consumindo todos os bens, mas que tivessem a possibilidade de usufruir parte deles em combinações variadas. Assim, o valor da cesta de bens dependeria sobremaneira do seu uso potencial, o qual estaria na origem de uma renda territorial diferenciada. Os produtos associados a essa estratégia seriam, nesse sentido, o resultado de um processo de construção territorial, procurando estabelecer uma "cesta de bens" enraizada no espaço e no tempo. Essa estratégia, no entanto, não é automática e espontânea. Ela necessita, por exemplo, criar uma tradição e um patrimônio ancorados num território.

A ênfase dada ao processo de construção social da "cesta de bens" territorializada, capaz de aproveitar as oportunidades, associada à presença de uma demanda por qualidade específica, aponta para a importância dos jogos de atores privados e públicos e os mecanismos de coordenação implementados para levar adiante ações coletivas locais. Entre outros mecanismos, Mollard, Pecqueur e Lacroix (1998) distinguem as formas de coordenação organizacionais, como os "clubes", de outros modos de coordenação institucionais, como normas e padrões. Os "clubes", por um lado, representam a mobilização de atores (individuais ou organizacionais) com o objetivo de delimitar as fronteiras, selecionando o grupo que pode se apropriar do valor dos demais. Essas fronteiras podem ser definidas por convenções, pertencimento a redes familiares ou profissionais, participação em associação, etc. Se o funcionamento de um "clube" permite a construção de regras e expectativas mútuas, essas formas de coordenação resultam de uma dinâmica institucional incorporando atores "de fora" do clube. É

possível, em particular, distinguir as macroinstituições das microinstituições. A implementação de uma indicação geográfica, por exemplo, combina instituições nacionais (como o Instituto Nacional de Metrologia), governos e instituições locais e grupos de produtores organizados. Normas e padrões setoriais afetam também os processos territoriais de construção da cesta de bens já que produtos e serviços associados a um local não podem infringir as regulamentações em vigor.

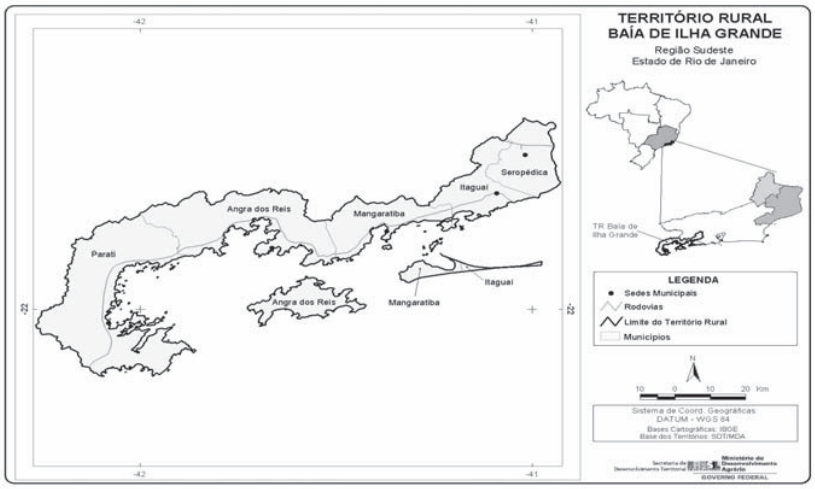
As condições do desenvolvimento territorial dependem, portanto, de coordenações institucionais em múltiplas escalas. Surgem, nesse sentido, problemas de ações coletivas e de aprendizagem organizacionais. Num país como o Brasil, a existência de uma relativamente densa rede de organização e instituições locais, estaduais e federais representa um conjunto de recursos importantes para iniciativa de desenvolvimento territorial rural baseada na promoção de uma cesta de bens. Porém, o baixo grau de articulação interinstitucional, os conflitos de interesses e de valores, e a desigual distribuição de recursos podem gerar travas de difícil superação.

A seguir, procura-se analisar uma dinâmica territorial rural emergente no Sul fluminense à luz do enfoque da cesta de bens. O caráter embrionário da maioria das iniciativas coletivas que visam a inserir agricultores e pescadores do litoral sul-fluminense numa economia marcada pelo forte crescimento das atividades turísticas e a valorização de recursos locais específicos, como as belas paisagens e a tradição colonial, não configura, provavelmente, uma "cesta de bens" territorial bem articulada, ao "estilo francês". No entanto, apontam para a emergência de uma oferta compósita de bens e serviços, agregando características rurais específicas ao conjunto de produtos ao alcance dos consumidores-turistas.

Nesse sentido, adicionam características capazes de promover o processo de diferenciação sul-fluminense e o fortalecimento de uma renda diferencial associada a esse território. As idéias de Lancaster e suas traduções à problemática territorial, como é o caso da "cesta de bens", podem proporcionar ferramentas analíticas úteis para apreender esse processo. De maneira simétrica e complementar, a experiência sul-fluminense representa um caso interessante para entender as peculiaridades e especificidades da diferenciação territorial dos espaços rurais num país em desenvolvimento como o Brasil. Mas, antes de apresentar um conjunto heterogêneo de projetos coletivos envolvidos na emergente oferta territorial diferenciada sul-fluminense, faz-se necessário apresentar o contexto socioeconômico no qual se inserem essas iniciativas.

## Alguns elementos contextuais

O litoral sul-fluminense é uma vasta área que se estende dos limites da região metropolitana do Rio de Janeiro até a fronteira com o estado de São Paulo. Composto por cinco municípios – Itaguaí, Seropédica, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty –, esse espaço apresenta vários elementos de caráter heterogêneo.




Fonte: Sistema de Informações Territoriais SIT/ SDT/ MDA, agosto 2008

Tendo-se a intenção de proporcionar uma representação simplificada da área de estudo, pode-se dizer que, num extremo, tem-se um município como Paraty, que, em 2000, apresentava uma taxa de urbanização inferior a 50% (Tabela 1), desfrutava tanto uma paisagem natural ímpar (com sua combinação de serra e mar tropical) quanto um patrimônio arquitetônico colonial quase único no Brasil, garantindo-lhe reputação nacional e internacional, e atraindo turistas. No outro extremo, municípios como Seropédica e Itaguaí compõem a franja suburbana da região metropolitana do Rio de Janeiro, situação que se reflete nas altas taxas de urbanização, elevadas densidades populacionais (242,9 habitantes/km² em Seropédica e 294,5 habitantes/km² em Itaguaí) e paisagem urbana típica das regiões pobres das grandes cidades brasileiras. Como casos intermediários, os municípios de Mangaratiba e Angra dos Reis. Se Mangaratiba pode ser considerado um município fundamentalmente rural devido à sua baixa densidade populacional (68,9 habitantes/km²), Angra dos Reis é essencialmente urbano.

Ainda que compartilhe com Paraty o belo cenário da Baía de Ilha Grande, esse município apresenta uma importante indústria de construção naval e a presença das únicas usinas nucleares brasileiras.

**Tabela 1 – População por situação do domicílio 1991-2000**

| Município | Rural | | Urbana | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **1991** | **2000** | **1991** | **2000** | **1991** | 2000 |
| Angra | 7126 | 4947 | 78445 | 114300 | 85571 | 119247 |
| Paraty | 12463 | 15478 | 11465 | 14066 | 23928 | 29544 |
| Mangaratiba | 4531 | 5041 | 13394 | 19860 | 17925 | 24901 |
| Itaguaí | 4615 | 3795 | 57757 | 78208 | 62372 | 82003 |
| Seropédica | 12359 | 13363 | 38327 | 51897 | 50686 | 65260 |

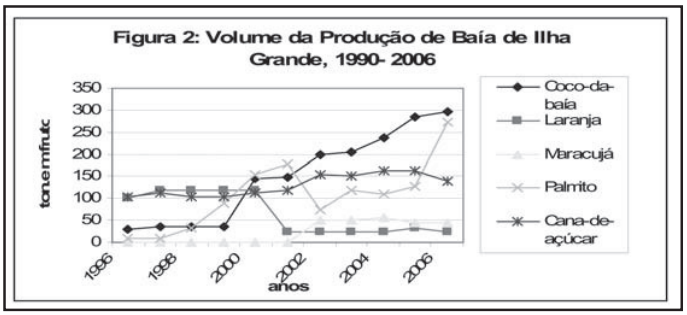
Fonte: Atlas do desenvolvimento humano Pnud/Ipea

Apesar das significativas diferenças demográficas e paisagísticas, esses municípios compartilham uma mesma situação de precariedade socioeconômica. Não cabe no espaço deste artigo apresentar um diagnóstico completo desse contexto precário, mas alguns dados podem ser relevantes para entender e qualificar os problemas que caracterizam a região costeira sul-fluminense, e influenciam, de uma maneira ou de outra, suas estratégias de desenvolvimento rural.

No que tange às atividades agrícolas, deve-se reconhecer que a banana talvez seja o único produto comercializado no mercado formal. Devido ao Plano Real, à queda dos preços dos produtos agrícolas e à concorrência de outras regiões produtoras, o valor da produção despencou de 1994 a 2000.

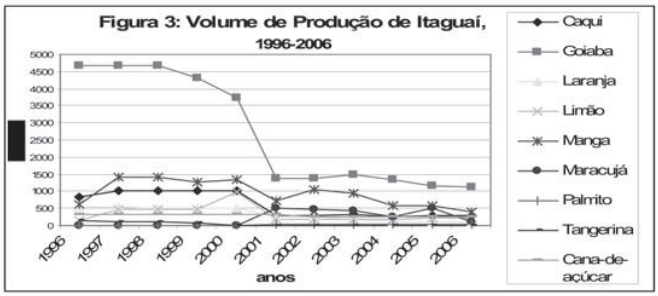
Fonte: IBGE/Sidra/PAM

Desde o início do século XXI, houve alguma melhoria devido, principalmente, ao significativo aumento da produção de banana, que, na microrregião da Baía de Ilha Grande (formada por Angra dos Reis e Paraty), passou de 644 toneladas, em 2000, para 8430 toneladas, em 2004, enquanto na microrregião de Itaguaí (e demais municípios), a produção, que tinha diminuído para 2.183 toneladas, em 2000, alcançou 54.305 toneladas em 2004. Cabe observar que, recentemente, tem havido um esforço dos atores e instituições desses territórios para desenvolver um arranjo produtivo local voltado para a produção e promoção de banana orgânica.




Fonte: IBGE/Sidra/PAM

Além da banana, existem poucas culturas comercializadas, ainda que o desenvolvimento, em base empresarial, dos cultivos de palmito orgânico no território da Baía de Ilha Grande, e de coco da Bahia em Itaguaí, mostrem a existência de oportunidades para produtores capacitados e inseridos em redes comerciais. Todavia, esses dois cultivos, provavelmente beneficiados pelo crescimento da demanda por produtos saudáveis nos centros urbanos, em particular na cidade do Rio de Janeiro, parecem ser atualmente as únicas alternativas agrícolas comerciais dinâmicas na área em questão.




Fonte: IBGE/Sidra/PAM

Em relação à pecuária, predomina a criação de gado e existe uma pequena produção de leite. Mas, em razão de problemas de escala e de padronização da qualidade, essa atividade é relativamente moribunda. Dadas a existência de mercados informais para gado de corte e a produção de queijos artesanais, a pecuária se mantém, porém, sem expectativas de se tornar uma atividade estruturada e integrada a mercados competitivos.

Se a inserção nos mercados agrícolas convencionais parece fora do alcance dos produtores de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba, algumas atividades voltadas a ocupar espaços em nichos de mercados têm incentivado novos empreendimentos. É o caso, por exemplo, das atividades relacionadas com a exploração e a valorização dos recursos marinhos. O desenvolvimento da maricultura (ostras, vieiras, etc.) representa uma dinâmica produtiva emergente e que pode vir a ser uma atividade econômica significativa. Como se verá adiante, a pesca, uma atividade tradicional, está procurando se organizar através dos esforços das colônias de pescadores, da atuação das instituições locais e das ações do governo federal. No caso da maricultura, por outro lado, as dinâmicas emergentes são associadas, sobretudo, a projetos como o Projeto de Repovoamento Marinho da Baía da Ilha Grande (Pomar), desenvolvido pelo Instituto de Ecodesenvolvimento da Baía da Ilha Grande (IED-BIG). Cabe notar que a atividade desenvolvida em torno da criação de fazendas marinhas e da capacitação de pescadores se beneficia dos patrocínios da Petrobras e da Eletronuclear, dois atores de peso (financeiro) na Baía de Ilha Grande. Essas iniciativas, no entanto, são ações embrionárias. Se bem-sucedidas, podem induzir um efeito de imitação e insuflar um espírito empreendedor no interior das comunidades de pescadores, e seu desenvolvimento representa, provavelmente, um fator-chave para a inserção dos pescadores, tradicionais ou não, numa oferta territorial diferenciada.

O contexto socioeconômico local, no entanto, representa um fator que pode dificultar a construção de uma "cesta de bens" que incorpora os agricultores e outros pescadores à dinâmica territorial. O nível médio de educação, por exemplo, é bastante baixo. Em 2000, dois terços da população adulta com mais de 25 anos tinham, em média, menos de 8 anos de estudo e quase um terço tinha menos de 4 anos de estudo. Embora não represente uma barreira intransponível, a inserção num mercado mais exigente do ponto de vista da qualificação profissional, o baixo nível de escolaridade freia a aquisição de conhecimento, limita a compreensão das informações relevantes e dificulta a capacidade de apropriação das oportunidades oriundas do desenvolvimento da economia de serviços para um amplo segmento da população.

A pobreza e a desigualdade são outros aspectos problemáticos. Conforme dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (Ipea), a pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu em todos os municípios da região sul-fluminense durante a década de 1990. No entanto, é importante notar que os ganhos oriundos da melhoria da renda média *per capita* não se distribuíram de forma homogênea no interior do território estudado. Com efeito, a desigualdade medida pelo índice de Gini piorou em três dos cinco municípios (Paraty, Mangaratiba e Seropédica). Em Paraty, em particular, o índice de Gini passou de 0,51, em 1991, para 0,59, em 2000, equiparando-se à média do estado do Rio de Janeiro. Em outras palavras, pode-se dizer que os fluxos de renda agrícola são incipientes e, ainda que a renda *per capita* média de todos os municípios sul-fluminenses tenha se elevado no decorrer da década de 1990, ela continua abaixo da média tanto do estado como do país.

Nesse mesmo período, alguns aspectos essenciais da qualidade de vida melhoraram, graças ao acesso a bens públicos básicos. Porém, o nível de educação continua muito baixo e as desigualdades sociais pioraram. Nesse contexto geral, marcado pela incipiente atividade agrícola, desigualdade socioeconômica e lento melhoramento em aspectos essenciais da qualidade de vida, algumas dinâmicas territoriais parecem se desenhar. Com sua bela paisagem de praias e serra, e acesso fácil pela Rodovia Rio-Santos (Br 101), o litoral se reestrutura a partir do desenvolvimento de uma economia de serviços turísticos cada vez mais onipresente. Essa força econômica, além de proporcionar oportunidades de trabalho para as populações rurais, tem incentivado a emergência de empreendimentos voltados à produção de alimentos de alto valor para nichos de mercados.

O breve contexto ora apresentado estabelece o pano de fundo no qual dinâmicas territoriais rurais estão em fase de organização e institucionalização. Uma primeira classe de dinâmicas territoriais rurais é estruturada por políticas públicas associadas à ampliação dos direitos sociais e econômicos. A decisão de institucionalizar o Território da Baía de Ilha Grande, composto pelos cinco municípios da região litorânea sul-fluminense – o terceiro território rural do estado do Rio de Janeiro a integrar a política de desenvolvimento territorial rural da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) –, representa a principal âncora institucional dessa dinâmica. A segunda dinâmica corresponde às iniciativas coletivas que visam a inserir a agricultura do litoral sul-fluminense na economia das atividades turísticas, a qual poder-se-ia denominar "ensaio de uma construção territorial da multifuncionalidade da agricultura numa perspectiva de cesta de bens".

## Ensaio de uma construção territorial da multifuncionalidade da agricultura numa perspectiva de cesta de bens

A abertura da BR-101 representou um marco histórico na trajetória territorial, à medida que revolucionou a dinâmica social e econômica do litoral, incentivando um amplo e profundo processo de desenvolvimento do setor de turismo, que, rapidamente, tornou-se a principal atividade econômica do litoral. Esse processo contribuiu de forma significativa para acelerar a diferenciação dos espaços rurais sul-fluminenses. Alguns desses espaços, conforme menção anterior, passaram a ter sua dinâmica associada às políticas públicas essencialmente federais. Outros aproveitaram as oportunidades relacionadas à pujante indústria de turismo e serviços para desenvolver uma oferta de bens e serviços suscetíveis de captar parte da renda dos consumidores urbanos.

Esses processos, em particular, beneficiam-se de uma combinação de recursos institucionais, naturais e patrimoniais bastante significativa, estimulando uma série de projetos inovadores. Entre esses projetos que buscam potencializar os recursos específicos da região litorânea em estudo, cabe destacar as iniciativas de valorização da pesca e da maricultura (por exemplo, o projeto maricultura Costa Verde), assim como a mobilização de atores institucionais em torno da cachaça (identidade de origem), do patrimônio histórico (caminho do ouro) e do turismo rural.

A piscicultura do litoral sul-fluminense é predominantemente artesanal e apresenta baixo grau de organização sociopolítica. No entanto, nesses últimos anos, essa atividade está se estruturando através da atuação de organizações representativas. Em Paraty, por exemplo, destaca-se a Colônia Z-18, vinculada à Associação de Pescadores de Rio de Janeiro (ASPRJ), em atividade desde 1920. A organização conta cerca de 2.900 pescadores associados[1] e, de maneira geral, procura apoiar as demandas de acesso ao financiamento do Pronaf-Pesca para a compra ou reforma de barcos de pesca. Ao longo de sua já razoável existência, a colônia funcionou como um simples órgão de representação dos pescadores, pouco estimulando a organização produtiva e social desse segmento econômico e social. Recentemente, a conjunção de uma política pública voltada para o desenvolvimento da piscicultura e o crescimento do turismo e da demanda por peixes frescos, quer por restaurantes, quer por consumidores individuais, tem

[1] No período da pesquisa, em 2007, havia 2.889 pescadores, mas este número pode mudar, pois está em processo um novo recadastramento. Cerca de 500 pescadores contribuem com as quotas da associação.

incentivado novas iniciativas e um interesse por questões organizacionais até então descuidadas.

Como qualquer processo de mudança, essas iniciativas não deixam de gerar novos problemas. Um deles relaciona-se com o acesso aos recursos financeiros oriundos dos programas federais de apoio à pesca artesanal. Disponíveis no Banco do Brasil desde 2005, esses recursos não podem ser acionados devido à falta de regularização do *status* dos membros da Colônia. A falta de regularização está, em grande parte, associada ao alto grau de analfabetismo entre os pescadores de Paraty, criando entraves burocráticos (documentação, fiadores, etc.) difíceis de ser minimizados no curto prazo. Esse tipo de barreira tem levado a Colônia a incentivar a participação dos seus membros nas atividades do programa "Pescando Letras" do governo federal, assim como em outros cursos de capacitação. Essa mudança embrionária está levando a colônia e seus associados a rever sua pauta de reivindicações e seus modos de articulações institucionais. Algumas das reivindicações são tradicionais e incluem o acesso ao subsídio de preço do óleo diesel para o funcionamento das barcas – que representa, junto com o gelo, o principal custo variável do pescador –, ou demandas sociais, como o acesso a atendimento médico, o qual é muito precário, tanto por falta de profissionais como pela infraestrutura municipal[2]. Outras, por outro lado, apresentam maior grau de inovação produtiva e institucional. É o caso dos esforços empreendidos para viabilizar a implementação de projetos de fazenda marinha, de maricultura e de piscicultura.

Das iniciativas adotadas pela colônia de pescadores com apoio do Pronaf, destaca-se, por exemplo, a parceria com a UFRRJ para estabelecer parques aquícolas, um terminal pesqueiro e um projeto estratégico de desenvolvimento da maricultura. A implantação de parques aquícolas, de acordo com a legislação, poderá constituir um marco regulatório legal capaz de fomentar institucionalmente o desenvolvimento da aquicultura através do ordenamento físico-ambiental das atividades, da designação das áreas de preferência às comunidades de baixa renda, especialmente aquelas ligadas à pesca artesanal e, finalmente, da simplificação do processo de autorização do uso das águas da União. Além disso, a colônia tem atuado junto com a prefeitura de Paraty e o Sebrae para viabilizar cursos de capacitação em maricultura, já implementados em Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.

Soma-se a isso o estabelecimento de um sistema de monitoramento ambiental e sanitário, que poderá garantir tanto a qualidade do produto cultivado como a

[2] A colônia vem, nesse sentido, preparando um projeto para realizar um convênio com a Clinic Mar, que depende do Sistema Único de Saúde (SUS).

sustentabilidade ambiental do empreendimento. O terminal pesqueiro, diferentemente, tem como objetivo incentivar a organização dos pescadores por meio da constituição de uma cooperativa que poderá facilitar a aquisição de uma câmara fria, propiciando um recurso essencial para armazenar a mercadoria e fornecer produtos mais seguros e de maior qualidade. Além disso, garantiria um maior controle do processo produtivo e propiciaria condições mais adequadas de beneficiamento e comercialização, minando as assimetrias de poderes que permeiam as relações entre os pescadores e os atravessadores.

Cabe também notar que o desenvolvimento da maricultura já conta, desde 2003, com uma organização – a Associação de Maricultores de Paraty (Amapar) – que tem 120 membros, dos quais 80 são ativos. Em parceria com as prefeituras de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty, a Ampar juntou-se à Associação dos Maricultores da Baía da Ilha Grande (Ambig) e a Colônia Z-18 (de pescadores de Paraty) para desenvolver o projeto "Maricultura na Costa Verde". Essa ação coletiva que visa a desenvolver a maricultura, insere-se num movimento maior de promoção deste tipo de cultivo na região. Com efeito, a partir de meados dos anos 1990, na Baía da Ilha Grande, a maricultura, associada principalmente ao cultivo de moluscos bivalves como mexilhões, ostras e vieiras, começou a estruturar-se como uma atividade econômica alternativa, geradora de emprego e renda, representando uma interessante fonte de valor para a cesta de bens territorial.

O desenvolvimento dessas novas atividades, no entanto, tende a ser liderado por novos produtores que, muitas vezes, pouco se articulam com os pescadores artesanais da região. A atuação desses "neomaricultores" pode criar um efeito de imitação, favorecendo a difusão de conhecimentos técnicos e comerciais. Porém, ela pode ter consequências não intencionais desagradáveis para os pescadores artesanais, que dificilmente terão capacidade de competir com os novos padrões de qualidade e de comercialização associados à maricultura capitalizada. O efeito "clube", que favorece a coordenação organizacional na perspectiva da cesta de bens, pode, nesse sentido, favorecer alguns segmentos privilegiados da maricultura, induzindo uma diminuição das oportunidades de inserção dos pescadores artesanais na economia territorial.

O movimento de diversificação da oferta produtiva dos espaços rurais é também estimulado pela revalorização do patrimônio cultural e histórico. A institucionalização do patrimônio histórico de Paraty, junto com a revitalização de vários elementos da memória regional, podem, por exemplo, proporcionar recursos específicos capazes de incentivar o desenvolvimento de uma oferta de bens e serviços históricos e rurais orientada para uma economia de serviços. Uma ação coletiva que ilustra essa dinâmica é o "Caminho do Ouro", um projeto

elaborado e aprovado no âmbito do Plano do Fórum de Desenvolvimento Integrado Sustentável (Fórum DLIS) de Paraty, e que contou com o envolvimento da prefeitura de Paraty, do Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae) e da Associação de Guias de Turismo de Paraty. As ações empreendidas procuram estimular a construção de uma memória regional capaz de resgatar a história do "Ciclo do Ouro", articulando um longo corredor turístico, que vai de Paraty até Diamantina, no estado de Minas Gerais. O itinerário, que passa também pela cidade histórica de Ouro Preto, está inserido no marco institucional da Estrada Real. Para Paraty, essa iniciativa institucional serve também para consolidar o dossiê encaminhado à Unesco para declarar Paraty um Monumento Histórico Mundial.

Se a revitalização do Caminho do Ouro foi escolhida como estratégia central adotada pelo Fórum DLIS para promover a integração dos espaços rurais e a revalorização dos recursos históricos de Paraty, a construção de uma estratégia territorial que se baseia na valorização dos recursos culturais, tem incentivado também a implementação de um programa de desenvolvimento da produção de cachaças artesanais, que resultou na obtenção de uma Indicação de Origem (IG). O projeto de indicação geográfica da cachaça de Paraty foi desenvolvido para promover a geração de renda através da produção de um bem "identitário". O projeto, iniciado em 2005, envolveu Associação de Produtores de Cachaça Artesanal de Paraty (Apacap), o Sebrae, o Ministério da Agricultura, a prefeitura, o Projex, o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

A obtenção da indicação de origem representa um aparato legal que poderá favorecer o "clube" dos alambiques artesanais. No entanto, sua perenidade dependerá de sua capacidade de enfrentar os novos problemas induzidos por esse processo de institucionalização. A produção local de cana-de-açúcar, por exemplo, é muito limitada, e o prazo, segundo as normas da indicação geográfica, é de 3 anos, para que toda a cana processada pelos alambiques associados seja proveniente do município. Além disso, o cumprimento das regras exige que a produção de cana convencional seja substituída por um sistema de produção orgânica. Esse desafio demanda um esforço de coordenação institucional local, implicando a atuação da Emater, da prefeitura e a mobilização das capacidades produtivas.

Esse conjunto de ações confirma os diferentes esforços coletivos realizados para se aproveitarem as oportunidades ofertadas pela expansão do turismo. Ainda que heterogêneos, estes projetos coletivos têm em comum a busca por soluções capazes de valorizar os bens artesanais, o patrimônio histórico e os ser-

viços ambientais (recursos naturais, paisagem, flora e fauna). Ou seja, procuram promover a valorização dos recursos específicos do território, recursos estes que permitem diferenciar este espaço de possíveis concorrentes. Contribuem, nesse sentido, na promoção de uma oferta territorial diferenciada, acrescentando produtos e serviços à "cesta de bens" do litoral sul-fluminense.

## Concluindo

A problemática territorial do desenvolvimento dos espaços rurais tem estimulado, em muitos países (inclusive o Brasil), tanto o debate no mundo acadêmico quanto uma redefinição do escopo e dos instrumentos das políticas públicas. Essa problemática se constrói, em parte, em torno da idéia e da necessidade de reconhecer que a dinâmica dos espaços rurais não é somente dependente da evolução setorial da produção agrícola. A abordagem da "cesta de bens" se inscreve nessa problemática geral, mas confere um papel positivo e ativo à produção de alimentos na dinâmica dos territórios rurais. Recuperando as idéias de Lancaster sobre a diferenciação dos produtos, a abordagem da "cesta de bens" desenvolve um quadro de análise no qual a agricultura é um elemento importante de uma oferta de bens e serviços territoriais diferenciados num contexto de uma economia orientada pela demanda.

Neste trabalho, analisaram-se algumas dinâmicas territoriais que emergem nos espaços rurais do litoral sul-fluminense à luz da abordagem da "cesta de bens". No caso específico dos espaços rurais sul-fluminenses, os produtos e serviços agrícolas contribuem para reforçar a construção de uma oferta territorial diferenciada num contexto de intenso desenvolvimento da economia de turismo, impulsionada pela conclusão da rodovia BR 101 (Rio de Janeiro-Santos) e a bela paisagem natural litorânea. No município de Paraty, em especial, essa oferta compósita tende a se estruturar em função de uma combinação de recursos naturais (marítimos, ambientais, etc.) e recursos culturais e históricos (identidade, tradição, memória), fazendo com que esse município adquira um lugar de destaque no processo de construção territorial.

Para os espaços rurais, essa dinâmica significa que a qualidade, uma dimensão intrínseca da economia de serviços, tornar-se-á um aspecto estratégico de suas possibilidades de desenvolvimento. No entanto, é uma dinâmica emergente, marcada pela heterogeneidade dos atores envolvidos e, em muitos casos, pela precariedade organizacional e institucional dos seus projetos. A construção de uma cesta de bens territorial no litoral sul-fluminense é, nesse sentido, um pro-

cesso que não proporciona oportunidades equivalentes a todos os atores. Aqueles com maior dotação de recursos poderão, provavelmente, tirar proveito desse processo. Para os demais, a construção de uma cesta de bens territorial diferenciada pode representar uma dinâmica inacessível, contribuindo para reforçar a desigualdade socioeconômica prevalecente. Compete ao conjunto de atores privados e públicos, envolvidos nesse processo, entender os desafios, riscos e potencialidades em jogo.

## Referências bibliográficas


ABRAMOVAY, R. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial.* Brasília: MDA, Nead, Consultoria IICA 940/98, 1998.

_____ O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*. v. 4, n. 2, abril/junho, 2000.

AYDALOT, P. *Economie Régionale et Urbaine*. Ed. Economica, 1985.

BAGNASCO, A. *Tre Itali, la problematica territoriale dello svilupo italiano*. Ed. Il Mulino, 1977.

BECATINI. Del Distrito industrial Marshalliano a la teoria del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. In: *Investigaciones Regionales* (1), p. 9-32, 2002.

COURLET, C. *Territoires et Régions:* les grands oubliés du développement économique. L´Harmattan, 2001.

FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão* - do agrário ao territorial. São Paulo: USP (Tese de doutorado), 2006.

LANCASTER. A new approach to consumer theory. *Journal of Political Economy*, 74, p. 132-57, 1966.

MOLLARD, A.; PECQUEUR, B.; LACROIX. La rencontre entre qualité et territoire: une relecture de la théorie de la rente dans une perspective de développement territorial. *International Conference of the European Society for Ecological Economics*, Genève, 1998.

MOLLARD, A.; PECQUEUR, B.; MOALLA, M. Offre de produits et services territorialisés et appoches lancasterienne de la demande de biens combinés. *Third Congress on Proximity "New growth and territory"*, Inra Paris, 2001.

MOLLARD, A. Multifonctionnalité, externalités et territoires. In: *Les Cahiers de la Multifonctionnalité,* n. 1, p. 37-56, 2002.

PIORE M.; SABEL, C. *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books, 1986.

SARACENO, E. Recent trands in rural development and their conceptualisation. In: *Journal of Rural Studies*, 10(4), p. 321-330, 1994.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas, *Sociologias*, Porto Alegre, 6 (11), p. 88-125, 2004.

STORPER, M. *The regional world: territorial development in the global economy*. Guilford Press, 1997.

VEIGA, J.E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 43, p. 101-119, set.-dez., 2001.

Bloco 2
Construções sociais de territórios:
arranjos produtivos, projetos e política

CAPÍTULO 8

# DINÂMICAS TERRITORIAIS E DESENVOLVIMENTO RURAL EM UMA REGIÃO DE AGRICULTURA FAMILIAR MODERNIZADA: O CASO DO VALE DO TAQUARI, RS[1]

*Leonardo Beroldt*

*Osmar Tomaz de Souza*

*Marcos Daniel S. de Aguiar*

*Eduardo E. Filippi*

## Introdução

O Vale do Taquari consiste em uma região composta por 37 municípios e uma população superior a 317 mil habitantes (FEE, 2007) e, na esfera estadual, compreende a região do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari (Codevat). Quase a metade dos municípios alcança Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior a 0,800 (valores referentes ao IDHM de 2000), o que lhes confere classificação no estrato de alto desenvolvimento humano (Pnud, 2004). Contudo, a maioria dos municípios da região ainda é considerada de médio desenvolvimento humano, segundo a metodologia adotada pelas Nações Unidas, situando-se abaixo da média estadual, que é de 0,814 (FEE, 2008).

[1] Esta pesquisa contou com a colaboração de Eduardo Mariotti Gonçalves, Evander Eloí Krone e Felipe Salami, bacharéis em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Os autores agradecem ainda à colega Renata Menasche as contribuições nas etapas intermediárias da pesquisa.

Trata-se de uma região povoada originalmente por indígenas da etnia Guarani e por caboclos até o final do século XIX. Na verdade, já no século XVIII, a Coroa Portuguesa, movida por interesses militares de evitar o avanço dos espanhóis, determinou o povoamento da região do Vale do Taquari, primeiramente com portugueses e, posteriormente, com colonos açorianos, que se instalaram nas imediações da foz do rio Taquari (Carvalho, 2002). A partir da segunda metade do século XIX, teve início a ocupação da região por imigrantes alemães e italianos, através de políticas de colonização, obrigando os indígenas e caboclos a se deslocarem em busca de novas terras nas regiões mais altas do Vale e em outras regiões ao norte do Rio Grande do Sul. Os descendentes dessa população de origem europeia ainda são predominantes na região – os descendentes de alemães se concentram principalmente nas zonas planas dos vales dos rios Jacuí e Taquari, e os descendentes de italianos, nas zonas baixas das encostas e nas terras altas mais ao norte.

Atualmente, a dinâmica socioeconômica regional está estreitamente associada à produção agropecuária e, especialmente, à agricultura familiar. Além da própria importância da produção primária, essa atividade também constitui a principal fornecedora de matéria-prima para a indústria regional, cujas atividades principais são a agroindústria, o vestuário e a indústria coureiro-calçadista. São aproximadamente 35 mil propriedades rurais, com área média em torno de 13 hectares (IBGE, 1996) e, em grande parte destas, o uso intensivo de insumos e maquinários reflete o resultado das transformações tecnológicas ocorridas durante a segunda metade do século XX.

Na atividade agropecuária, destacam-se a criação de suínos e aves e a produção de grãos e pecuária de leite, mas, a despeito das transformações e da modernização verificadas nas últimas décadas, a agricultura familiar que predomina na região é marcada pela heterogeneidade. Coexiste tanto a produção voltada à exportação (aves e suínos) quanto a produção com traços do antigo sistema colonial (com uso de tração animal, trabalho manual, pequena renda monetária e elevada produção para o autoconsumo). Coexistem, também, a agricultura integrada à agroindústria e a não integrada, assim como a agricultura desenvolvida no "baixo Taquari" (onde o relevo apresenta vales que margeiam o rio Taquari e ondulação mais suave) e no "alto Taquari" (onde o relevo é mais acidentado, com dobras mais salientes e algumas áreas escarpadas).

A heterogeneidade socioeconômica e ambiental, observada no Vale do Taquari, constitui elemento central no debate sobre o desenvolvimento, seja da própria região, seja estadual ou global. Primeiro, porque influencia as dinâmicas regionais, as quais são fundamentais na construção do próprio "território". Se-

gundo, porque tal heterogeneidade remete às múltiplas dimensões do desenvolvimento e às múltiplas funções que a atividade agrícola desempenha nos projetos de desenvolvimento.

Neste estudo de caso, além de inserções nas dinâmicas demográfico-social, econômica e ambiental do Vale do Taquari, lança-se um olhar sobre dois projetos coletivos: Cooperativa de Suinocultores de Encantado Ltda. (Cosuel) e Roteiro Caminho da Erva-Mate, e um programa público (Polo de Modernização Tecnológica).

Nesse sentido, este capítulo está estruturado em três partes, além desta introdução. A primeira delas trata da delimitação espacial da unidade de análise e dos aspectos da dinâmica regional em diferentes dimensões. A segunda é dedicada aos projetos coletivos e ao programa público, sua relação com a agropecuária e a agricultura familiar regional, suas múltiplas funções e sua heterogeneidade. A terceira e última parte trata das considerações finais.

## 1. O Codevat - Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari

O recorte espacial utilizado para definir a unidade de análise consiste naquele abrangido pelo Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari, o qual se inscreve nos quadros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Os Coredes[2] se tornaram a divisão regional oficial no Rio Grande do Sul e se constituíram na instância de regionalização do orçamento público, em respeito ao que determina o artigo 149 da Constituição Estadual de 1989. Atualmente, existem 27 Coredes implantados no Rio Grande do Sul.

A partir disso, os interesses de cada região começaram a ocupar um novo espaço na política estadual, caracterizando claramente a formação de uma arena de discussões e decisões, inexistente até então. Essa arena protagonizou ações sobre investimentos e/ou prioridades regionais[3] de desenvolvimento, e a questão geral passou a ser: "qual região queremos? Ou ainda, qual o projeto de desenvolvimento da nossa região?"

No Vale do Taquari, o Codevat foi criado em 1991, tendo sido anterior à lei que instituiu os Coredes, num movimento de organizações regionais em busca de

[2] Os Coredes foram instituídos pela Lei Estadual Nº 10.283/94, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 35.764/94.

[3] Para saber mais sobre o papel dos Coredes na descentralização política do Rio Grande do Sul, ver o artigo de Bandeira (2007).

espaço político. Atualmente, o Codevat reúne 37 municípios[4] e está sediado no Centro Universitário Univates, em Lajeado. Entretanto, mesmo antes da criação do Codevat, a região já possuía uma organização política através da Associação dos Municípios do Vale do Taquari (Amvat), criada durante a década de 1960, a qual congrega os prefeitos da região. O objetivo principal dessa associação é o de unir forças políticas para reivindicar recursos e investimentos para a região.

A Amvat possui uma delimitação espacial semelhante àquela do Codevat, mas este último é uma instância de desenvolvimento regional com participação social mais ampla do que a dos governantes municipais reunidos na Amvat.

A implantação dos Coredes, no Rio Grande do Sul, teve por objetivos: a) formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; b) avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; c) constituir-se instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do estado; d) avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; e) conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho; f) intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional; g) difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

A opção por esta unidade de análise, em verdade, deu-se por reconhecê-la como um espaço de construção social de um território. Não se trata apenas de um território "reconhecido" pelo poder público, como *locus* das políticas, pois vem sendo marcado historicamente pelos processos de coordenação entre os atores, que problematizam as idéias em torno do tema do desenvolvimento. Tanto o Codevat quanto a Amvat corroboram a afirmação acima. Ambos se constituíram anteriormente à lei que instituiu os Coredes no Rio Grande do Sul, o que, em princípio, pode indicar que o surgimento dessas instâncias tenha resultado das demandas e anseios dos atores regionais nas questões do desenvolvimento. Ao

[4] Municípios de abrangência do Codevat: Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Canudos do Vale, Capitão, Colinas, Coqueiro Baixo, Cruzeiro do Sul, Dois Lajeados, Doutor Ricardo, Encantado, Estrela, Fazenda Vila Nova, Forquetinha, Ilópolis, Imigrante, Lajeado, Marques de Souza, Mato Leitão, Muçum, Nova Bréscia, Paverama, Poço das Antas, Pouso Novo, Progresso, Putinga, Relvado, Roca Sales, Santa Clara do Sul, Sério, Tabaí, Taquari, Teutônia, Travesseiro, Vespasiano Corrêa e Westfália.

que parece, essas duas representações regionais são resultados deste território em construção, o Vale do Taquari.

Se, por um lado, a área de abrangência do Codevat se justifica *a priori* como recorte de investigação por conformar um suposto território, por outro, impõe pelo menos duas hipóteses na questão constitutiva deste.

A primeira, associada à idéia de um ponto de partida para uma territorialização futura, ou seja, o Codevat, neste caso, resultaria de uma escolha entre outras possibilidades, feita pelos atores-chave implicados com o desenvolvimento do Vale do Taquari. Trata-se de um caso que Mahoney (2001) classifica como um "momento crítico", quando os atores fazem escolhas de caminhos a serem seguidos a partir de duas ou mais alternativas. Para corroborar essa hipótese, implicaria a necessidade de identificar outras alternativas que os atores, por ocasião do momento da tomada de decisão, teriam como possibilidades. Entretanto, no âmbito desta pesquisa, cujo enfoque foi a multifuncionalidade da agricultura e dinâmicas territoriais, não foi possível identificar com maior precisão elementos que permitissem aceitar tal hipótese.

Como uma segunda hipótese, o Codevat representaria a legitimação do território do Vale do Taquari, território este que teria resultado de um longo processo iniciado ainda no período de colonização da região, quando da chegada dos imigrantes europeus, especialmente os alemães e italianos. Nesses termos, trata-se de uma "permanência estrutural", qual seja, aquela que se constituiu em torno de uma dinâmica articulada ao desenvolvimento da agricultura familiar e da agroindústria regional. Também se considera esta uma hipótese em aberto, visto que subdivisões intrarregionais persistem no Vale do Taquari. As denominações "alto" e "baixo" Taquari são ainda utilizadas para indicar pertencimento ou não às determinadas porções do território em questão. Igualmente, a Associação dos Municípios de Turismo dos Vales (Amturvales), criada a partir do Codevat e reconhecida como um projeto territorial daquele Conselho, agrega municípios de fora do Vale do Taquari.

## Dinâmica demográfico-social

A região do Vale do Taquari teve sua população nativa bastante reduzida com as frequentes investidas dos colonizadores, primeiramente os espanhóis e, posteriormente, os portugueses. Os caboclos, que também habitaram a região por um longo período, podem ser descritos como cortadores de ervas e agricultores, ou como agricultores itinerantes, visto que eram constantemente forçados a se

deslocarem para as frentes de expansão pelas políticas de colonização. Esses caboclos, não possuindo recursos financeiros nem posição militar para assegurar o direito de propriedade da terra, foram complementares no processo de colonização das terras, tanto por abrirem áreas de mato fechado para posterior ocupação pelos colonos, como por sua utilização nas frentes de trabalho, abrindo estradas e construindo estradas de ferro.

Com a política de colonização e a chegada à região dos primeiros imigrantes europeus, os caboclos foram sendo deslocados, às vezes até com o uso da violência, para as regiões mais altas nas encostas, ou em direção a outras regiões ao norte do Rio Grande do Sul.

A partir de 1853, os alemães iniciaram o povoamento das zonas planas dos vales dos rios Jacuí e Taquari, na direção do Sul para o Norte, até os atuais municípios de Lajeado, Estrela, Arroio do Meio e Roca Sales. A partir de 1880-90, tem início a instalação de imigrantes italianos e seus descendentes, procedentes da região da serra sul-rio-grandense e que irão ocupar as zonas baixas das encostas e as terras altas ao norte do Vale.

Atualmente, da população residente na região do Vale do Taquari, 28,85% é classificada como rural (FEE, 2007). Contudo, se excluirmos desse cômputo os quatro municípios com população superior a 20 mil habitantes, aproximadamente 45% da população total dos demais municípios habitam no meio rural.

No período de 1991 a 2000, segundo o Núcleo de Indicadores Sociais da Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2007), a região apresentou uma taxa média de crescimento demográfico de 0,93% ao ano, inferior à média do estado (1,21 %). Analisando-se a totalidade dos municípios, observa-se, no entanto, uma situação bastante heterogênea. Quinze municípios apresentaram taxas negativas de crescimento, destacando-se Putinga (-1,38%) e Relvado (-1,21%), os quais evidenciam uma redução significativa de população. No outro extremo, estão doze municípios com taxas de crescimento bem acima da média do estado, destacando-se Teutônia (2,99%), Tabaí (2,50%) e Lajeado (2,15%). Tais taxas elevadas indicam áreas de atração populacional. Cabe ainda destacar que os municípios de Lajeado, Estrela e Cruzeiro do Sul concentram uma população de 103.198 habitantes, correspondente a 34,05 % da população da região.

## Dinâmica econômica

O desenvolvimento econômico da região tem por base a agricultura familiar, que fornece matéria-prima para boa parte das mais de 30 diferentes atividades do

parque industrial regional. Entre as principais atividades econômicas da região se encontram a agroindústria, o vestuário e calçados. O PIB por habitante, em 2005, era de R$ 14.081,00, enquanto o PIB estadual era de R$ 13.310,00 e o nacional, de R$ 11.658,10 (IBGE, 2005).

Três eventos ocorridos a partir da década de 1960 são marcantes na definição da atual configuração da agricultura familiar regional: (a) o avanço do cultivo de soja e sua posterior regressão; (b) a coleta comercial do leite; (c) e a integração com as agroindústrias de suínos e aves.

A região foi uma das primeiras a implantar o cultivo da soja, que se estendeu rapidamente pelos estabelecimentos familiares, cobrindo, inclusive, as terras de encosta. Ao contrário das regiões planas mecanizáveis, a tecnologia empregada permaneceu sendo a tradicional: tração animal e força de trabalho manual, em particular para a semeadura e a colheita. A soja tomou uma importância considerável nos rendimentos monetários dos agricultores. Porém, o cultivo regrediu, a partir dos anos 1980, em razão das dificuldades em mecanizar as terras acidentadas e do surgimento de fontes alternativas de renda, via integração agroindustrial. Atualmente, a soja persiste na região, mas concentra-se nas terras baixas, nas quais se observa um sistema mecanizado de plantio direto.

Quanto ao leite, tornou-se uma fonte de renda regular, quando se instalaram, na região, indústrias de laticínios, que passaram a recolher a produção dos pequenos produtores. A maioria dos produtores possui em torno de cinco vacas, com ordenha manual. Assim mesmo, algumas modificações ocorreram, tais como a generalização da inseminação artificial, a introdução de raças leiteiras mais produtivas, uma melhora da alimentação, com a introdução de concentrados industriais, e a ordenha mecânica. Localizada, sobretudo na zona central do Vale, a expressiva produção de leite (8% do volume estadual) é realizada em pequena escala: 70% dos estabelecimentos fornecem menos de 100 litros por dia.

O terceiro fenômeno digno de nota é a atuação da agroindústria integradora. A lógica desse sistema consiste em utilizar a força de trabalho disponível nas famílias de pequenos agricultores no processo produtivo organizado e controlado pelas integradoras. O grande número de pequenos estabelecimentos que dispunham de força de trabalho excedente, demonstrou-se muito favorável à expansão da integração. Nesse caso, tanto a suinocultura, que já era praticada como atividade comercial importante anterior aos anos 1960, quanto a avicultura, que se expande posteriormente, são centrais na consolidação desse fenômeno. Para se ter uma idéia da dimensão dessas atividades, o abate de aves do Vale do Taquari corresponde a um quarto da produção estadual e o abate de suínos alcançou, em

2006, o número de 987.939 animais, o que equivale a, aproximadamente, 18% dos animais produzidos e abatidos no Rio Grande do Sul[5] (Acsurs, 2008).

Dos processos acima, resultou uma configuração da agricultura familiar atual, que Grisel (2005) procurou caracterizar a partir de estudo sobre sistemas agrários na região. Mesmo com os riscos de uma simplificação e a ausência de uma quantificação, grosso modo, a agricultura familiar do Vale do Taquari pode ser assim tipificada:

i) "agricultura com traços do antigo sistema colonial" - tração animal, trabalho manual, pequena renda monetária (principalmente, oriunda do leite) e elevada produção de alimentos voltada ao autoconsumo. Nestas se observa a predominância de população mais idosa, menor disponibilidade de terras e em locais desfavoráveis à mecanização;

ii) "agricultores integrados", que articulam a suinocultura ou avicultura moderna com o antigo sistema colonial;

iii) "agricultores familiares de grande porte econômico", especializados, seja na produção de grãos nas margens do rio, seja na pecuária moderna de leite, seja ainda na produção de suínos e aves.

## Dinâmica ambiental

A diversidade econômica na qual se destacam a produção de aves, suínos, indústrias de produtos alimentares, está estreitamente ligada aos problemas ambientais do Vale do Taquari. O lançamento de dejetos oriundos dessas atividades acaba impactando os recursos hídricos e o solo. Situação semelhante se verifica nos municípios em que se localizam outras atividades industriais, caso da indústria coureiro-calçadista, onde se concentram os problemas da produção e destino de resíduos sólidos industriais, assim como a produção de efluentes líquidos industriais. Para ilustrar essa situação, cabe mencionar que, em mais de um terço dos municípios da região, acima de 90% dos resíduos sólidos industriais classe I (resíduos perigosos) gerados têm origem na atividade coureiro-calçadista, com destaque para Encantado (Fepam, 2003).

A área está exposta ainda à poluição acidental devido ao transporte de cargas tóxicas e potencialmente perigosas, principalmente ao longo do eixo da BR-386 e hidrovia do Jacuí, incluindo os portos de Taquari e Estrela.

[5] Excluíram-se deste cálculo os animais abatidos no Rio Grande do Sul procedentes de outros estados, como Santa Catarina e Paraná.

Especificamente na atividade agropecuária, um aspecto crucial é aquele relacionado aos dejetos suínos. Uma solução regional encontrada para isso foi o uso como fertilizante e a distribuição em áreas de lavouras. Contudo, trata-se de uma solução limitada pela própria capacidade dos solos e por se restringir à escala de alguns municípios (logo, restritos às suas áreas).

Os órgãos ambientais nos níveis estadual e federal têm atuado no sentido de restringir as atividades de produção suinícola, limitando o rebanho da região aos índices atuais. Ao mesmo tempo, diversos atores de diferentes segmentos, incluindo desde produtores, indústria, instituições governamentais e de ciência e tecnologia, vêm discutindo propostas de organizações internacionais para instalar projetos de "mecanismos de desenvolvimento limpo".

Vale lembrar que todos esses problemas são potencializados pelas condições geofísicas e ambientais da região, onde se registra a ocorrência de enchentes periódicas, afetando principalmente os municípios de Lajeado, Estrela e Taquari.

Nesse contexto, a existência e a atuação do Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas é uma importante arena de discussão e de construção de propostas inovadoras de gestão ambiental. Trata-se de um comitê de constituição tripartite dos chamados usuários da água da bacia (governo, sociedade civil e órgãos técnicos), que tem como foco a melhoria das condições ambientais da bacia hidrográfica através do desenvolvimento de inúmeros projetos na área de saneamento ambiental e controle de poluição, além de atividades de recuperação e proteção dos recursos naturais e de educação ambiental.

Embora a região não conte com unidades de conservação, o Relatório Final do Inventário Florestal Contínuo do Estado do Rio Grande do Sul, realizado em 2001 pela Universidade Federal de Santa Maria (Rio Grande do Sul, 2003), constatou a gradativa recomposição de porções de mata nativa em áreas rurais nas encostas do alto Taquari, principalmente pelo abandono de áreas antes ocupadas com a agricultura. Grisel (2005) constatou o mesmo em seu estudo sobre a evolução dos sistemas agrários na região. Essas áreas apresentam resquícios de Mata Atlântica, que fazem parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e, juntamente com outros atrativos naturais como vales, morros, cascatas, grutas e patrimônio histórico-cultural, destacam-se como potencial para o desenvolvimento de atividades de turismo ecológico e rural, que podem contribuir para a preservação ambiental da região.

## 2. Projetos coletivos e ação pública na construção do território

### 2.1 A Cosuel - Cooperativa dos Suinocultores de Encantado

A Cooperativa dos Suinocultores de Encantado – Cosuel – foi criada em 1947, como um projeto de um grupo de agricultores da região do Vale do Taquari, que percebem a necessidade de se organizar para enfrentar as novas exigências do mercado de suínos e de seus derivados, além da necessidade de evitar a exploração dos comerciantes.

Em verdade, a suinocultura havia começado a se desenvolver nessa região com a chegada dos descendentes de imigrantes alemães vindos da região de São Leopoldo, por volta de 1856 (Ferri, 1998). À época, a principal finalidade da suinocultura era a produção de banha, tanto para o autoconsumo das famílias quanto para a comercialização, e constituía uma das principais atividades dos agricultores da região (Terhorst, 2005).

Inicialmente, a comercialização era feita pelos próprios produtores, mas logo passou a ser facilitada com o surgimento de um novo agente, o comerciante, que "não era só o intermediário, mas sim um dos eixos em torno do qual girava a vida dos colonos" (Paulilo, 1990, apud Terhorst, 2005). Nessa nova dinâmica de comercialização, o agricultor foi sistematicamente perdendo autonomia, enquanto o comerciante assumia a intermediação da produção.

Dessa forma, a produção de suínos passou a ser praticada com fins comerciais, tendo como produto principal a banha, atribuindo à cidade de Encantado a denominação de "Capital do Ouro Branco". As dificuldades decorrentes do aumento de concorrentes – como a banha estadunidense e o óleo de soja –, que eram problemas de difícil solução, levaram o setor à mudança de objetivo, passando da produção de banha para a de carne.

Na segunda metade da década de 1940, liderados pelo prefeito de Encantado, um grupo de agricultores, descontentes com o preço pago aos seus porcos, mobilizou-se para constituir uma cooperativa, tendo à frente um grupo de 387 pequenos agricultores, que fundou, em junho de 1947, a Cosuel, como uma alternativa para enfrentar a problemática relação com os frigoríficos (Cosuel, 2005).

A partir de então, a cooperativa passaria a ter papel de destaque nas dinâmicas territoriais do Vale do Taquari. Boa parte das repercussões regionais nos aspectos econômicos, sociais e ambientais das mudanças ocorridas no estado

e no país passará pela intermediação da Cosuel. O processo de modernização agropecuária é um bom exemplo disso.

No caso da modernização, a cooperativa cumpriu um duplo papel. Primeiro, estimulando e viabilizando a prestação de assistência técnica a seus associados. Segundo, adaptando sua estrutura para receber a produção decorrente da agricultura modernizada que se ampliava na região (caso da fábrica de óleo de soja), produzir insumos modernos (fábrica de rações) ou, simplesmente, atender à produção convencional que persistia no Vale do Taquari (leite e erva-mate).

O que se sobressai no histórico da cooperativa é a sua sintonia com a dinâmica regional ou, em outras palavras, a apropriação das características socioeconômicas e ambientais do seu "território", expresso no seu padrão de comportamento. Em síntese, chama à atenção a forma como ela cristaliza (não no sentido estático do termo) e reflete o projeto coletivo territorial. A banha, a carne, a erva-mate, a soja, o leite, dentre outros produtos de importância econômica histórica, são apenas aspectos visíveis (e centrais) dos dilemas da reprodução da agricultura do Vale do Taquari, que passaram pela mediação da cooperativa. Entretanto, suas transformações globais e busca de sobrevivência financeira nos anos recentes colocam em dúvida a sua manutenção como projeto coletivo do território, conforme se verá adiante. Vejam-se outros aspectos da história da cooperativa, que ilustram tais percepções.

Embora a prioridade, desde sua fundação, fosse a construção de um frigorífico, com o tempo, a Cosuel foi diversificando suas atividades, a fim de proporcionar a comercialização dos produtos dos pequenos agricultores associados. Baseadas nesse princípio e atendendo à necessidade do mercado emergente, foram sendo incorporadas fábricas existentes na região: de óleo de soja (1957), de rações (1963), de laticínios (1965), além de outras atividades, como a industrialização da erva-mate, extração de óleo de tunge, moinho de trigo, etc.

Entre 1977 e 1987, no cenário de dificuldades da "década perdida" na economia brasileira, a Cosuel passou a terceirizar algumas de suas atividades, como as fábricas de tunge, erva-mate, moinho de trigo e, mais tarde, a fábrica de óleo de soja. Mesmo assim, a cooperativa manteve nesses locais postos de comercialização de seus produtos oriundos da industrialização de suínos e de laticínios. Ao mesmo tempo, ampliou e diversificou os programas de assistência técnica e incentivou o melhoramento genético dos rebanhos leiteiro e suíno.

No final da década de 1980 e nos anos 1990, algumas mudanças em seu sistema de administração foram adotadas, com o quadro social passando a ser organizado por Comunidades, centros Regionais e Conselho Geral, sendo que,

nestas instâncias, passa a ocorrer uma maior participação dos associados. Também retoma-se o foco na produção suína, porém estendendo-se à produção leiteira e à comercialização de grãos, além da fabricação de rações e concentrados, dando suporte à produção dos agricultores.

Contando, atualmente, quase três mil associados, a Cosuel mantém o perfil de agricultores familiares no seu quadro associativo. Contudo, a produção de suínos e derivados é destinada, principalmente, à exportação. Isso implica sistemas de produção especializados em detrimento daqueles em ciclo completo (em que o produtor cria os leitões e engorda), visto que, nos primeiros, o controle sobre o processo é facilitado. No caso da produção leiteira, permanece um maior número de produtores com pouca produção. Porém, a cooperativa vem estimulando melhoramentos na lógica de manter menos associados com maior produção.

Infere-se de tudo isso uma trajetória em dois tempos para a Cosuel. Um primeiro, caracterizado por um projeto de um grupo de agricultores e apoiados pelo poder público municipal, que resultou na fundação da própria cooperativa. Um segundo tempo, posterior à modernização agrícola brasileira, em que a banha deu lugar à produção de carne suína.

No primeiro, a própria designação de "Capital do Ouro Branco", atribuída ao município de Encantado, imprimiria uma identidade do local com o produto. Talvez se tenha aqui um caso de um ativo territorial, para usar uma classificação de Pecqueur (2004), ou de um "patrimônio territorial", tal como definido por Billaudot (2002). Em outras palavras, pode-se identificar a construção de um "território da banha", ou, nos termos de Santos (1994 e 1996), um "território usado" por um conjunto de técnicas que modificariam os sistemas produtivos, e também uma trama de interações complementares e conflitantes, redesenhando as dinâmicas socioambientais do local e suas relações para além do local. A criação da cooperativa iria contribuir substantivamente para que os agricultores pudessem estabelecer uma nova relação com os mercados da banha.

No segundo, as transformações repercutiram não apenas nos antigos sistemas produtivos, direcionados à produção de banha, que seriam reestruturados para a produção de carne suína[6]. Com isso, modificam-se as técnicas, mas também as dinâmicas sociais e ambientais, as relações com o mundo exterior, através dos mercados. Nesse período, o projeto inicial cederia lugar a um novo projeto, com o objetivo de inserir os novos produtos da cooperativa – a carne suína e seus derivados – nos mercados internacionais.

[6] Para saber mais sobre este processo, ler também o artigo de Terhorst & Schmitz (2007).

## 2.2 Projeto Caminho da Erva-Mate

O "Caminho da Erva-Mate" é um projeto que agrega agentes públicos e privados para a construção de uma rota turística entre os municípios de Encantado, Nova Bréscia, Relvado, Doutor Ricardo, Anta Gorda, Ilópolis, Putinga, Arvorezinha e Itapuca, na denominada "parte alta" do Vale do Taquari. O projeto tem como eixo estruturante a rodovia estadual RS-332, trecho com predomínio de propriedades rurais familiares e, em sua maioria, produtoras de erva-mate.

Sob a ótica do território em questão, talvez esse seja o projeto coletivo que melhor expresse as múltiplas dimensões do desenvolvimento que se busca, e as múltiplas funções da agricultura familiar e do próprio território em análise, além de ter um caráter interinstitucional. A erva-mate, conforme se discutiu anteriormente, esteve na origem da ocupação da região. Logo, guarda com esta o aspecto "identitário". Da mesma forma, a agricultura familiar, o tipo de produção e o modo de vida a ela associado são aspectos centrais da constituição do "Caminho".

A idéia de construção da rota turística surgiu a partir da obra de pavimentação asfáltica da rodovia RS-332, trecho que vai de Encantado até Soledade[7]. O primeiro esboço do projeto foi elaborado no ano de 1997, e *a priori* pretendia envolver no projeto somente os municípios de Ilópolis e Arvorezinha, em uma possível estratégia de fomento ao turismo. Por mobilização das prefeituras vizinhas e da Associação dos Municípios de Turismo dos Vales (Amturvales)[8], o projeto foi ampliado, passando a incluir também os municípios de Encantado, Nova Bréscia, Relvado, Doutor Ricardo, Anta Gorda, Putinga e Itapuca. Em julho de 2002, o projeto foi encaminhado ao Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (DAER), órgão público responsável pelo sistema rodoviário estadual.

A rota turística compreende um pórtico (situado como entrada principal da "Rota") no município de Encantado, seguido de oito totens, construídos ao longo da RS-332, nas entradas de acesso dos demais municípios identificados como pertencentes à rota turística. Atividades de paisagismo, com o plantio de espécies nativas como a *Ilex paraguariensis* (erva-mate) e a *Araucaria angustifolia* (araucária) às margens da rodovia, foi um dos primeiros passos na construção da rota.

Dentre os atores e instituições integrantes do projeto, destacam-se o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através do Daer, fonte de recursos utilizados

---

[7] Trecho entre Itapuca e Soledade ainda não havia sido concluído em 2006.

[8] Associação responsável por coordenar as atividades ligadas ao turismo naquela região. Até o ano de 1999, quatro anos após sua criação, reunia em seu quadro associativo apenas as prefeituras dos municípios do Vale.

na pavimentação da rodovia, e da Secretaria Estadual de Turismo; o Codevat; a Amvat; e a Amturvales. Também participaram a Univates, realizando estudos sobre a construção dos paradouros, e ainda a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-RS), que atuou como parceira mediante disposição de técnicos que auxiliaram na elaboração do projeto de paisagismo e reposição florestal com espécies nativas às margens da rodovia.

Gonçalves (2006), em estudo realizado com famílias de agricultores da linha Santo Antônio, município de Ilópolis (integrante da Rota), percebeu que, em alguns casos, os informantes atribuem a autoria desse projeto à prefeitura; em outros casos, a percepção está relacionada ao mercado da erva-mate; e, em outros casos ainda, é evidenciada sobretudo a obra de pavimentação da rodovia estadual. Assim, percebe-se que os agricultores não sabem, ao certo, o que é o projeto, o que ele prevê e quem dele faz parte. Isso parece retratar certo descolamento entre os dois grupos (agricultores e demais atores/instituições).

Ainda assim, vale lembrar que a construção de projetos coletivos não exclui a possibilidade de que alguns atores sociais hegemônicos se apropriem destes, como um recurso não monetário do território. No caso estudado, podem ser identificados, entre esses, o Codevat, a Amvat, a Amturvales, bem como as prefeituras dos municípios que compõem a rota turística.

Na mesma linha, é preciso ressaltar que o projeto Caminho da Erva-Mate não se propõe realizar as atividades de turismo nos municípios que integram a rota, e, sim, potencializar para que as atividades do setor possam surgir com sua construção. Nesse sentido, observa-se a existência de articulação entre estes objetivos de desenvolvimento via turismo rural (por si só uma das "funções" – oferta de turismo e lazer – atribuíveis ao agrícola e ao rural no tema da multifuncionalidade) e o rol de produtos associados à agricultura familiar do Vale do Taquari. Em outras palavras, é um projeto que destaca as externalidades e os bens públicos por ela produzidos, como os ligados à conservação do patrimônio natural e às amenidades (paisagem, beleza cênica e ar puro) ou ao próprio patrimônio sociocultural associado a este tipo de agricultura.

Embora a questão da conservação do patrimônio natural seja central aos objetivos da Rota, cabe ressaltar que se trata da mesma agricultura familiar cuja atividade produtiva apresenta impactos ambientais, como os apontados anteriormente. Nesse sentido, a preocupação presente no Polo de Modernização Tecnológica do Vale do Taquari, a ser tratado a seguir, complementa o reconhecimento desta função da agricultura familiar (preservação ambiental), mas, sobretudo, atua como uma política de fortalecimento de sua multifuncionalidade.

### 2.3 O Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica

O Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica foi criado pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, em 1989, como uma diretriz política, para estimular a integração entre universidades e centros de pesquisa com o setor produtivo, objetivando o desenvolvimento de tecnologias adequadas às diferentes regiões do estado. Entre seus objetivos, estão os seguintes:

– utilizar os resultados da pesquisa tecnológica e científica para o desenvolvimento harmônico das diferentes regiões do estado, através da inovação tecnológica nos processos produtivos;

– financiar e dar suporte técnico a projetos que propiciem o aporte tecnológico: a) para o desenvolvimento do pequeno produtor rural; b) para o desenvolvimento de produtos e processos inovadores; c) para o desenvolvimento de tecnologias limpas, preservação e recuperação do meio ambiente; d) para o desenvolvimento da pesca e da aquicultura; e) para a melhoria dos processos produtivos.

As principais mudanças de seu funcionamento se deram a partir de 1995, quando os protocolos de intenções assinados entre as Instituições de Ensino Superior ou Centros de Pesquisa e o governo do estado passam a ocorrer com o respaldo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Em 2000, o Programa passou pela segunda série de ajustes e mudanças, orientadas pelos objetivos básicos de tornar os polos ainda mais permeáveis às demandas e à ação da sociedade, e aptos a estimular a emergência e afirmação de um novo enfoque e de um novo padrão de desenvolvimento tecnológico, capaz de produzir endogenamente um ambiente fértil à inovação.

No Vale do Taquari, o Polo de Modernização Tecnológica tem como Unidade Executora a Univates – Centro Universitário, localizado em Lajeado. Até 2007, dos 15 projetos financiados, 13 já haviam sido concluídos e dois encontravam-se em andamento. Praticamente todos os projetos são relacionados à inovação tecnológica na agricultura ou nos processos agroindustriais. Também existem projetos em andamento na área de exploração de gemas de pedras semipreciosas.

Dos projetos executados pelo polo, identificam-se quatro eixos com maior expressão. No primeiro eixo, há um grande número de projetos para diagnósticos e desenvolvimento de tecnologias para minimização e tratamento de efluentes resultantes da atividade suinícola, bem como das agroindústrias de laticínios e carnes. Há um segundo eixo, com projetos voltados para analisar impactos e identificar métodos de controle de pragas em diferentes cultivos na região,

como morango, cogumelo e erva-mate. Um terceiro eixo pode ser definido com objetivo de capacitação e viabilização de pequenas agroindústrias da região, destacadamente aquelas no ramo de carnes e derivados, leite e derivados, doces e erva-mate. Um quarto eixo de atuação de pesquisa tem tido como objetivo a implantação e instrumentalização laboratorial nas áreas de bromatologia, análises químicas e microbiológicas.

O que se observa é que a constituição e as atividades do Polo de Modernização no Vale do Taquari, apontadas acima, indicam vários pontos de aproximação desta política pública de desenvolvimento regional (externa ao território) às dinâmicas e projetos coletivos anteriormente analisados. Em outras palavras, o Polo se territorializa a partir de sua atuação. Seguem-se algumas indicações nessa direção.

O Polo de Modernização e o Codevat têm sede na Univates, instituição que comporta o mais importante corpo regional de pesquisadores. Além disso, a ação do Polo se relaciona diretamente com as atividades econômicas da região, como a suinocultura e a produção de erva-mate, e à sua estrutura produtiva baseada na agricultura familiar. Nesse sentido, também converge para as atividades e os objetivos dos projetos coletivos Cosuel e rota turística "Caminho da Erva-Mate".

A pesquisa revelou que o período de maior expansão do Polo de Modernização do Vale do Taquari se deu a partir da implantação, pelo executivo estadual, de mecanismos de participação popular na definição de demandas para investimentos. Esse processo ocorreu de 1999 a 2002, com o Orçamento Participativo, e de 2003 a 2006, com a Consulta Popular. Os dois períodos envolveram a população na definição de prioridades de investimentos na região e constituíram importantes arenas de debates e disputa por recursos direcionados ao desenvolvimento científico e tecnológico regional. Também o Corede se fez importante ator e aliado das reivindicações da região na área de ciência e tecnologia. A não-realização, por parte do governo estadual, dos investimentos demandados pela região, principalmente no período de 2003 a 2006, provocou a desarticulação dos atores locais e uma desaceleração no ritmo dos projetos coordenados pelo Polo.

É possível identificar uma correlação positiva entre a existência do Polo de Modernização Tecnológica e os mecanismos de participação popular na definição de investimentos em projetos na área de ciência e tecnologia na região. O envolvimento de atores sociais de amplos segmentos, incluindo diferentes setores produtivos, parece atribuir um caráter territorial ao desenvolvimento. Igualmente, os objetivos do Polo sinalizam para o caráter multifuncional da agricultura e para a agricultura familiar como ator central no processo de inovação

e desenvolvimento. Melhoria dos processos produtivos, recuperação ambiental, tecnologias limpas, produtos e processos, etc., articulados à agropecuária de base familiar, são o foco das atividades do Polo. Logo, reforçam que produção, preservação e manutenção da capacidade produtiva não somente constituem funções legítimas daquela agricultura como também objeto de centralidade das ações do Polo.

## Considerações finais

Historicamente, a agricultura familiar consistiu na forma social de produção mais importante do Vale do Taquari, e assim se mantém nos dias atuais. A configuração do território em questão parece não prescindir da agricultura familiar ali existente, visto que os projetos coletivos mais marcantes identificados guardam estreita relação com ela e legitimam suas múltiplas funções. Isso é verdadeiro para os projetos da Cosuel e, também, do "Caminho da Erva-Mate", conforme se evidenciou neste estudo.

A Cosuel confunde-se com a história da agricultura familiar regional e dos enfrentamentos que teve com os processos de mudanças gerais de contexto, resultantes de modernização, crises, abertura de mercados, aumento de concorrência, etc. Já o Caminho da Erva-Mate, como identifica seu próprio nome, só faz sentido como proposta de desenvolvimento por estar inserido neste território. É ao Vale do Taquari que o projeto se referencia e se articula, é ao seu patrimônio sociocultural e a sua capacidade de ofertar um serviço específico, que é o turismo baseado nos atributos do Vale, e não de outro território. Igualmente, o Projeto busca valorizar a multifuncionalidade da agricultura familiar local, e não de outra região. Em síntese, só faz sentido naquele território.

Em resumo, os dois projetos, cada um a seu modo, expressam identidade com o território onde se desenvolvem. Em ambos, verifica-se que é a própria ação coletiva que vai construindo a identidade territorial e definindo a conformação daquilo que se entende como o território do Vale do Taquari, território este que expressa sua multifuncionalidade, seja no aspecto produtivo de sua agricultura familiar e a demanda por preservação ambiental, seja no patrimônio sociocultural a ela atribuído e que se evidencia em atividades turísticas.

Para o Polo de Modernização Tecnológica, a referência ao território é aquele institucionalizado pela lei, cujo campo de atuação coincide com o do Codevat. Mesmo assim, podem ser identificados objetivos relacionados às modificações nas dinâmicas territoriais, via criação de mecanismos e estímulo à participação

das populações e dos atores regionais nas decisões de prioridades aos projetos de desenvolvimento.

Em relação à agricultura familiar, o Polo não só a legitima como ator central no desenvolvimento proposto, como também apresenta objetivos que reconhecem e contribuem para a sua multifuncionalidade. Isso se expressa nos projetos voltados à mitigação dos impactos ambientais, proporcionando melhorias nas condições de vida tanto dos agricultores como da população em geral, ou ainda na busca de alternativas que assegurem a diversificação produtiva daquela agricultura.

No conjunto das análises, sobressai-se ainda que, entre os dois projetos coletivos, há diferenças de prioridades eleitas em cada contexto apresentado. No caso da formação da Cosuel, processo que remonta à segunda metade da década de 1940, o centro da questão era a necessidade da organização dos produtores de suínos para enfrentar os frigoríficos e os preços pagos pela banha. Demanda atingida por tal organização e que expressa talvez, hoje, a maior riqueza econômica da região.

Enfim, o "território do suíno" ou "da suinocultura" formou-se e está mais arraigado socialmente, atinge um grande número de municípios da região (e de fora dela também), representando grande peso na caracterização e na construção do "território Vale do Taquari", não pela antiguidade ou temporalidade dos atores e instituições que atuam na região-alvo desse estudo, mas, sim, pela organização desses atores no encaminhamento de seus pleitos e na construção de "atmosferas" que propiciam a efetiva transformação do espaço para o desenvolvimento de suas regiões – de seus territórios.

No contexto aqui analisado, a agricultura familiar e a sua produção são a base dos projetos coletivos e da política pública. Entretanto, ressalta-se um aspecto central no tema em questão, que é a ação do Codevat como escala intermediária entre estado e municípios, e, principalmente, como elemento de articulação entre os diferentes projetos coletivos e de políticas públicas. Isso porque, além de constituir o principal agente de desenvolvimento da região, reforça os laços e a sintonia entre os objetivos e ações da Rota da Erva-Mate, do Polo de Modernização e da Cosuel.

## Referências bibliográficas


ACSURS, Associação de Criadores de Suínos do Rio Grande do Sul. *Abate de suínos SIF-RS 2001-2006.* ACSURS, s/d. Disponível em <www.portaldoagrovt.com.br/agro/abate_de_suinos_sif-rs_2001_2006.pdf>. Acesso em 10.09.2008.

BANDEIRA, Pedro. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Corede no Rio Grande do Sul. In: *I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*, agosto de 2007, Florianópolis, SC. Disponível em: < http://www.cidts.ufsc.br/articles/ArtigoBandeira.pdf>

BILLAUDOT, Bernard. Patrimoines productifs, secteur et territoire. *Géographie, Économie, Société*, v. 4, p. 259-303, 2002.

CARVALHO, Vera R. F. Da Ilha de Açores à Freguesia de Taquari: uma trajetória dos Imigrantes Açorianos no Continente do Rio Grande. *Estudo & Debate*, Lajeado, ano 9, n. 1, 2002.

COSUEL, Cooperativa dos Suinocultores de Encantado Ltda. *Arquivos da Cosuel*. Encantado: Cosuel, 2005.

FEE, Fundação de Economia e Estatística. *PIB Municipal RS – 2005*. FEE, 2007. Disponível em <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_ destaques_texto.php>. Acesso em 07.09.2008.

_____. *Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=439>. Acesso em: 07/set./2008.

FEPAM, Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Hoessler. *Relatório sobre a geração de resíduos sólidos industriais no estado do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: FEPAM/MMA, 2003. Disponível em <http://www.agirazul.com.br/fsm4/ RelatorioFepamResiduos.pdf>. Acesso em 10.09.2008.

FERRI, Gino. *Roca Sales*: cidade da amizade. Roca Sales: Grafen, 1998, 300 p.

GONÇALVES, Eduardo Mariotti. *O caminho da erva-mate como projeto de construção de território*: estudo de caso de uma rota turística na região alta do Vale do Taquari (RS). 2006. 47f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial) – Unidade de Encantado – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Encantado (RS), 2006.

GRISEL, Pierre-Nicolas. *Diagnostic agraire de La region de La valée du rio Taquari, RS, Brésil*. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Agronomia). Institut National Agronomique de Paris-Grignon, 2005.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. *Produto Interno Bruto dos municípios 2002-2005*. IBGE, 2005. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/ estatistica/economia/pibmunicipios/2005/default.shtm>. Acesso em 08.09.2008.

MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. New York: Springer, *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 111-41, março 2001.

PECQUEUR, Bernard. *Le développement territorial*: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Grenoble: Institut de Géographie Alpine, 2004.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.* PNUD, 2004. Disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em 07.09.2007.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M. et al. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 15-20.

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

RIO GRANDE DO SUL. *Inventário Florestal Contínuo do Rio Grande do Sul*. Secretaria de Estado do Meio Ambiente/Univ. Fed. de Santa Maria, 2003. Disponível em <http://coralx.ufsm.br/ifcrs/frame.htm>. Acesso em 10.09.2008.

TERHORST, Karin I. L. *De porco a suíno*: a história e a integração da suinocultura no Vale do Taquari, 2005, 82f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial) – Unidade de Encantado – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Encantado (RS), 2005.

TERHORST, Karin I. L.; SCHMITZ, José Antônio K. De porco a suíno: história dos hábitos alimentares associados aos produtos dela derivados entre agricultores do Vale do Taquari. In: MENASCHE, Renata. (Org). *A agricultura familiar à mesa*: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari. Porto Alegre: EdUFRGS, 2007, p. 100-19.

CAPÍTULO 9

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MULTIFUNCIONALIDADE DA CAFEICULTURA FAMILIAR NO SUL DE MINAS GERAIS

*Miguel Angelo da Silveira*

*Paulo Eduardo Moruzzi Marques*

## Introdução

O Sul de Minas, uma das dez Regiões de Planejamento (RP) do estado de Minas Gerais, conta com um total de 155 municípios (Fundação João Pinheiro, 2003), possui um patrimônio agroalimentar e gastronômico bastante diversificado e é fortemente identificado com a cultura cafeeira, pois produz de cerca de 50% do café do estado, que, por sua vez, é responsável por 70% da produção brasileira (Conab, 2008). Com base nessa premissa, este artigo objetiva identificar as contribuições da agricultura familiar sul-mineira para o desenvolvimento territorial, sob o prisma da noção da multifuncionalidade da agricultura e a partir da análise de dinâmicas territoriais e projetos coletivos selecionados em três municípios vizinhos – Poço Fundo, Machado e Campestre, locais onde se concentra uma das maiores produções de café com qualidade superior do país, historicamente centrada em bases familiares e cultivada em áreas de montanha.

Conforme os estudos de Moruzzi Marques et al. (2007), há sinais de experiências que podem alçar a agricultura familiar dessa configuração espacial ao pioneirismo, em termos da conciliação da produção agrícola com as vocações territoriais, nas quais dimensões tais como identidades culturais, iniciativas sociais, aptidões ecológicas e ações ambientalistas passam a ser reconhecidas como funções essenciais.

O trabalho leva em conta que o café é, efetivamente, responsável pela emergência de uma significativa identidade territorial e destaca, ademais, que o potencial socioeconômico da produção familiar local pode se traduzir em um trunfo vigoroso, desde que fundado nas relações particulares desta forma de produzir com a natureza, as quais, potencialmente, favorecem o reconhecimento das múltiplas funções da agricultura. Estas últimas configuram-se como uma ressignificação das concepções de desenvolvimento, principalmente quando associadas às preocupações com o equilíbrio da ocupação territorial, com a criação de empregos, com a garantia de geração de renda para a reprodução social da agricultura familiar e com o desenvolvimento de um saber ambiental específico, centrado, neste caso, no sistema orgânico de produção.

O relevante potencial turístico do território, caracterizado pela forte variação de paisagem, pelo referido patrimônio alimentar e pela privilegiada localização geográfica, próxima ao eixo Belo Horizonte-São Paulo-Rio de Janeiro, torna a região em questão um lugar privilegiado para o descanso e para a recreação daqueles que habitam nessas grandes regiões metropolitanas. Esse fenômeno favorece o relacionamento dos agricultores com aqueles que vivem em lugares de grande concentração populacional (com crescentes inconvenientes ligados ao *stress* urbano, ao transporte, à poluição, à alimentação inadequada ou à saúde). O diálogo entre estes dois mundos pode levar a um reconhecimento de qualidades no modo e ritmo da vida rural.

Para o estudo das contribuições do segmento familiar ao desenvolvimento territorial, os procedimentos metodológicos adotados levaram em conta a articulação das unidades familiares entre si, as complexas relações estabelecidas entre elas e o território, e as implicações relacionadas às estratégias e políticas públicas de desenvolvimento territorial. A análise desses aspectos foi fundamentada sobre quatro componentes principais: demográfico-social, econômico, ambiental e espacial.

Como resultado, identificou-se uma dinâmica territorial dominante e selecionou-se um projeto coletivo, em função de sua relevância para a perspectiva socioterritorial. Trata-se de: 1) "Dinâmica preponderante em torno do café", determinada pelo modelo produtivista/industrial da própria *filière* do café, na qual a agricultura familiar se beneficia apenas marginalmente. Neste modelo, atuam as cooperativas tradicionais, como a Cooperativa Agropecuária de Poço Fundo (Coopfundo), a Cooperativa Agrária de Machado (Coopama) e a Cooperativa Regional de Cafeicultores em Guaxupé (Cooxupé); 2) "Projeto produtivo orgâ-

nico fundado no princípio do comércio justo"[1], encabeçado pela Cooperativa de Agricultores Familiares de Poço Fundo e Região (Coopfam).

Desta perspectiva, escolheu-se como ponto de partida para a análise e referência espacial inicial o município de Poço Fundo, buscando-se identificar as principais articulações com amplitude supramunicipal empreendidas por iniciativa de diferentes atores. Assim, o estudo foi baseado em entrevistas que consistiram em identificar as representações sociais destes últimos, entre eles: os dirigentes do projeto selecionado, gestores públicos (prefeito, secretário da Agricultura e dois vereadores); sete agricultores familiares (todos instalados no território, mas quatro ligados ao projeto coletivo em questão e outros três não engajados); presidentes das três cooperativas localizadas em Poço Fundo; agentes de extensão rural; dois compradores autônomos de café e, enfim, dois professores universitários.

No quadro do marco conceitual da pesquisa, o território é concebido como lugar de construção de recursos específicos, condição vista como essencial para a criação de bens diferenciados. Ganha terreno, assim, a ideia de que o espaço território carrega vida e cultura, fermento potencial do desenvolvimento. Nessa perspectiva, torna-se pertinente considerar o dinamismo dos indivíduos em suas iniciativas, tanto nas esferas econômicas quanto nas socioculturais e ambientais (Pecqueur, 2002). Já os projetos coletivos constituem alianças e engajamentos dos atores sociais e institucionais em torno de compartilhamento de recursos e objetivos. Estes últimos são considerados meios e perspectivas de intervenção sobre o território. A propósito, este quadro de referência permite também analisar as dinâmicas territoriais induzidas pelas ações das empresas privadas, mas sem as considerar, no entanto, enquanto projeto coletivo. Nesta abordagem, as dinâmicas territoriais são tomadas em conta a partir, sobretudo, do tipo de lógica que as orienta, associadas a quatro grupos de vetores: projetos coletivos, iniciativas das empresas privadas, ações fragmentadas e políticas públicas.

A estrutura do presente artigo é composta de cinco partes: a primeira apresenta a temática geral e o problema de investigação, com comentários sobre a sua trajetória. Na segunda parte, é apresentada a contextualização do estudo; a terceira parte se refere à dinâmica territorial identificada; a quarta parte faz uma análise do projeto coletivo selecionado e, finalmente, à luz das evidências, apresentam-se as conclusões na quinta parte.

---

[1] O comércio justo é uma prática comercial assentada em um conjunto de normas e princípios transparentes, participativos e democráticos, que objetiva proporcionar condições financeiras mais vantajosas para a produção familiar de países do chamado Terceiro Mundo.

## A contextualização do estudo

Na RP Sul de Minas Gerais vivem, atualmente, cerca de dois milhões e quatrocentas mil pessoas, espalhadas em seus 155 municípios (13,4% da população do estado), com cerca de 530 mil delas habitando em meio rural (Fundação João Pinheiro, 2008). Com paisagens edafoclimáticas e socioeconômicas variadas, a região possui uma diversidade considerável de produtos agrícolas e um rico patrimônio alimentar e cultural, destacando-se a cafeicultura, a pecuária leiteira e o artesanato. Por outro lado, apresenta uma indústria extrativa mineral em expansão, um turismo em crescimento (em Poços de Caldas, nas estâncias hidrominerais e, especialmente, no lago de Furnas) e, nos últimos anos, uma propagação da atividade florestal. No eixo da Fernão Dias, a indústria de transformação vem crescendo aceleradamente (em Extrema, Pouso Alegre, Varginha, Três Corações, Lavras e outros municípios vizinhos). A indústria eletroeletrônica está em expansão no vale do Sapucaí (Santa Rita do Sapucaí e Itajubá), o que lhe vale a designação de Vale da Eletrônica. Convém ainda salientar que a indústria de alimentos, em especial de derivados lácteos, é uma das que mais crescem no conjunto da região.

Dados da Fundação João Pinheiro (PIB..., 2008) relativos ao Produto Interno Bruto (PIB) estadual no período de 2002 a 2005, revelam que as regiões Central e Sul concentraram 56,5% do PIB estadual. A região Sul de Minas apresentou o segundo maior PIB, cerca de 13% do total. Em relação à produção de café, o Sul de Minas é responsável por 53% da produção estadual, o que corresponde a 70% da renda dos estabelecimentos rurais.

Compreendendo um dos mais destacados conjuntos de municípios sob o ponto de vista do cultivo do café, Poço Fundo, Machado e Campestre notabilizam-se pela qualidade superior de seu produto. Estudos conduzidos pela Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig) e Embrapa Café (Alves et al., 2007) indicam que, na região central do Sul de Minas, os municípios de Machado, Campestre e Poço Fundo apresentam fatores edafoclimáticos bastante favoráveis à produção de cafés de excelente qualidade de bebida, desde que aliados a um sistema de manejo adequado, já amplamente dominado pelos produtores locais.

A base técnica e social sobre a qual essa cafeicultura se desenvolveu historicamente é caracterizada por numerosas e pequenas explorações familiares, fomentando uma economia local ativa, marcada pela multiplicação de agentes econômicos interligados (comerciantes, cooperativas, empresas de insumos) e a

existência de um mercado de trabalho particularmente dinâmico. A especialização e a expansão cafeeira se inscrevem, ademais, dentro de uma cultura camponesa de longa data, assegurando uma forte tipicidade territorial.

Em Machado, localiza-se a sede da Associação de Cafeicultura Orgânica do Brasil (Acob) que, juntamente com a Escola Superior de Agricultura e Ciências, instituição particular, e a Escola Agrotécnica Federal (EAFM), são responsáveis pela geração e difusão de conhecimentos, técnicas e procedimentos para o cultivo orgânico do café (Pedini, 2005).

No caso de Campestre e Poço Fundo, observa-se o aumento crescente do interesse da agricultura familiar pelo cultivo orgânico e pela produção sem agrotóxicos, não só de café, mas também de outras culturas e produtos, com destaque para cachaça orgânica, mel, rapadura e fruticultura. As indicações geográficas de qualidade são vistas como um potencial de agregação de valor para a produção regional e são estimuladas, principalmente, pelo poder público estadual. Esses processos sociais favorecem a agricultura familiar e a valorização de recursos territoriais específicos, contribuindo com o reconhecimento dos múltiplos papéis da agricultura.

A agricultura familiar do território é vigorosa e numerosa, com cerca de cinco mil estabelecimentos, apresentando uma diversidade de técnicas de produção e a multiplicação dos processos inovadores de comercialização, notadamente o comércio justo e orgânico. Desse total, cerca de 300 propriedades de café (6,25%) adotam o sistema orgânico e/ou a produção sem uso de agrotóxicos.

No início dos anos 1970, a produtividade média dos cafezais locais era de apenas 3-5 sacas por hectare. Além de ter quintuplicado essa produtividade, a cafeicultura se orienta em boa medida para uma produção de qualidade diferenciada. A partir dos anos 1990, Poço Fundo passou a ser considerada referência nacional na produção orgânica de café, com certificação de comércio justo, graças à Coopfam, e Machado se tornou um polo gerador e difusor de conhecimento em cafeicultura orgânica. Por sua vez, Campestre, que se posiciona como o sexto maior município produtor de café do Sul de Minas, conta também com núcleos de agricultores familiares no âmbito da Coopfam. Tais aspectos conferem fortes implicações no desenvolvimento territorial, com uma notável contribuição da agricultura familiar, que, cada vez mais, favorece um reconhecimento dos múltiplos papéis da atividade agrícola.

Com efeito, a cafeicultura conheceu, nos últimos anos, uma revalorização, graças à construção de diversos projetos e oportunidades especialmente orientados para o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção da alimentação de

qualidade e a preservação ambiental. No território dado, Sul de Minas Gerais, essas circunstâncias permitem a emergência de iniciativas promissoras para a constituição de referências alternativas de qualidade diante do modelo agroalimentar dominante no Brasil, no qual o papel da agricultura se resume à produção abundante de *commodities* indiferenciadas.

## A dinâmica territorial ligada ao modelo produtivista e industrial do café

No âmbito do modelo produtivista e industrial da *filière* do café, o qual induz uma estruturação territorial em torno da produção do café *commodity*, nota-se que a sua fundamentação econômica, ecológica e geográfica estabelece um tipo de organização social que submete a quase totalidade dos agricultores familiares das áreas estudadas a situações de marginalização, o que a impede, como consequencia, de exercer multifunções, de modo a poder contribuir com um desenvolvimento de caráter sustentável. Apesar disso, o sistema de produção familiar do Sul de Minas, mesmo no âmbito do *commodity* café, ainda se apresenta com certo grau de viabilidade, considerando aspectos técnicos, organizacionais e socioeconômicos.

Assim, os "efeitos perversos" causados pelo dinamismo social desse modelo têm origem nas condições estabelecidas, sob a ótica da chamada "lógica de clube", pelas organizações que se valem do que Guy di Méo (1998) identifica como o poder político (tecido administrativo), as dinâmicas socioeconômicas (ligadas ao sistema produtivo, por exemplo, distritos industriais, *clusters*, qualidade de produtos, etc.), os comportamentos e aspectos identitários e pertença e as dinâmicas naturalistas (determinismos ligados às interações natureza–sociedade).

Do ponto de vista da multifuncionalidade da agricultura, vale destacar que um território, sendo unidade delimitada, é simultaneamente um espaço de agregação e de segregação. Há os indivíduos que estão dentro e aqueles que ficam fora. Essa característica é fundamental no que diz respeito aos territórios resultantes de ações coletivas.

Oportuno apresentar aqui algumas ideias sobre as lógicas dessa dinâmica. Convém mencionar que a competitividade do setor constitui o objetivo recorrente de discursos e práticas em torno da ideia de expansão do agronegócio brasileiro. Nessa perspectiva competitiva, defende-se a liberalização econômica em escala internacional, para permitir uma regulação da agricultura unicamente pelos mecanismos de oferta e demanda. No cenário de retirada progressiva dos

entraves ao livre comércio, as exportações agrícolas de *commodities* se multiplicariam, lógica que se justificaria pelo pressuposto de que os consumidores alcançariam grandes vantagens em razão da queda constante de preços. As firmas agroindustriais e as grandes redes de supermercados consolidam-se como atores que definem as regras do jogo, com campo livre para impor sua concepção de qualidade. Seus poderosos instrumentos de comunicação publicitária tornam suas marcas comerciais referência praticamente exclusiva para as escolhas dos consumidores.

Apesar de uma grande gama de produtos, essas empresas mostram fundamentalmente interesse, todavia, por uma matéria-prima uniforme, com características o mais controláveis possível. Como sugere Lacombe (2002), a eficácia técnica da cadeia de transformação depende de uma "diferenciação tardia" dos produtos. Quer dizer, a partir de uma matéria-prima agrícola homogênea, as empresas agroalimentares desenvolvem técnicas de transformação, desembocando em vasto leque de produtos que são tardiamente diferenciados entre si na cadeia do processamento. Dessa maneira, as empresas combinam economia de escala, nas primeiras fases do processo de transformação, com a diversificação de sua gama de produtos, que se opera o mais tarde possível. Tal lógica permite reduzir estoques, prazos, horizontes de previsão e oscilações da demanda, aumentando a produtividade dos sistemas. O processo requer, portanto, que a matéria-prima alimentar tenha preços muito reduzidos e seja totalmente adaptada à transformação industrial, num quadro em que os processos de produção agrícola são padronizados a fim de reduzir ao máximo os custos de produção. O papel da agricultura se resume, assim, à oferta massiva e constante de produtos homogêneos e baratos. Apesar da abundância da produção alimentar com custo relativamente baixo, essa banalidade da agricultura, com reflexos diretos na qualidade alimentar, preservação ambiental, ordenamento territorial e coesão do tecido social, preocupa profundamente consumidores-cidadãos.

Portanto, na ótica produtivista e industrial, a proveniência e a forma de produzir não constituem critérios pertinentes para a definição da qualidade, pois é a marca comercial das grandes empresas agroindustriais e da grande distribuição que guia as escolhas dos consumidores. A propósito, a análise de Wilkinson (2002) é das mais consistentes para essa reflexão, já que fornece elementos instigantes sobre a evolução das estratégias agroindustriais, as posições de poder e as respostas dos gigantes do setor às críticas que lhes são dirigidas. Seja como for, o panorama em que a grande indústria alimentar e a grande distribuição definem livremente as regras do jogo é muito desfavorável à agricultura familiar, à salvaguarda da biodiversidade tropical, à dinamização dos territórios rurais e

aos esforços com vista a uma oferta agrícola de qualidade superior em termos alimentares. Com efeito, esse cenário deixa ampla margem para a propagação de uma visão produtivista do sistema agroalimentar, cuja consequência consiste em favorecer um ponto de vista que reduz o alimento a uma matéria-prima indiferenciada. Assim, a perspectiva produtivista leva à consolidação de uma abordagem pouco propícia às questões ambientais, sociais e culturais.

No caso da cafeicultura, as lógicas que negligenciam as formas e relações de produção se associam aos produtos indiferenciados, cujo lugar no mercado é ocupado pelo baixo preço associado à reputação das marcas das empresas torrefadoras e solubilizadoras que levam o produto final ao consumidor. As tendências do consumo de café nos países importadores mostram, no entanto, uma recusa crescente a tal modelo. O fenômeno das certificações evidencia a procura por outros referenciais de qualidade no lugar daqueles oferecidos unicamente pelas marcas comerciais.

De acordo com o que já foi mencionado, no Sul de Minas, sob o ponto de vista agropecuário, o café é o seu principal produto, pois, além de ser uma *commodity* com alto valor negociado (o Sul de Minas, historicamente, tem produzido mais café que alguns países produtores), acaba por gerar um alto valor agregado na região, em função das diferentes atividades que permeiam sua cadeia produtiva. São fornecedores de insumos, armazéns de beneficiamento e estocagem, comerciantes (corretoras e exportadoras), estruturas de assistência técnica, entre outros.

Convém precisar que a ocupação geográfica do café no Sul de Minas ocorre em áreas de montanha (bioma da Mata Atlântica), caracterizadas pelo cultivo em zonas com relevo acidentado, e em áreas mais planas (tipicamente de cerrado ou transição). Essa distinção topográfica e de biomas delimita dois tipos de estrutura fundiária: as grandes empresas do agronegócio cafeeiro, que se encontram, em sua grande maioria, nas áreas com topografia mais plana, e, consequentemente, mais mecanizáveis, e os estabelecimentos familiares, que predominam nas áreas de difícil mecanização, com tamanhos menores e maior relação de trabalho por unidade-área.

No território dos municípios de Machado, Poço Fundo, Campestre, predomina a segunda estruturação, tratando-se de café produzido por famílias de cafeicultores e também por produtores não familiares de médio porte. As formas de exploração variam de cafés mais largos (com menos de 4.000 plantas/ha) a mais adensados (acima de 4.000 plantas/ha e com produtividades superiores), colheita manual ou mecanizada (colhedoras costais na sua maioria), processos de secagem via úmida (lavador com despolpador ou descascador de cereja) ou via seca (em terreiros de terra, cimento ou asfalto). As combinações possíveis,

dentro dos diferentes sistemas, dizem respeito à escala de cada produtor e ao seu nível tecnológico.

Estudo recente conduzido em 2007 pela Embrapa Meio Ambiente, Embrapa Café e EAFM, nos municípios de Machado, Campestre e Poço Fundo, com o objetivo de avaliar os tipos de estabelecimentos agrícolas e seus respectivos sistemas de produção, indicam a existência de cerca de 1.600 propriedades especializadas em cafeicultura em Machado, 2.300 em Poço Fundo e 2.200 em Campestre. Os resultados apontaram também a predominância da agricultura familiar, com 84% dos estabelecimentos (Silveira et al., 2007).

A assistência técnica para os cafeicultores do sistema de produção convencional é prestada pelos escritórios locais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/MG), pelos técnicos vendedores de insumos e pelas cooperativas agropecuárias que atuam nas três cidades.

Convém aqui desenvolver algumas linhas sobre estas cooperativas. A Cooperativa Agropecuária de Poço Fundo (Coopfundo) nasceu no ano de 1967, juntamente com a criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Poço Fundo. Primeiramente, a cooperativa voltava-se para a produção de leite, mas, posteriormente, foi arrendada pela multinacional francesa Danone.

Mais tarde, a partir do ano 2000, o café passou a apresentar-se como o carro-chefe dessa cooperativa. A Coopfundo, a maior cooperativa do município, com quase 600 cooperados, adota o sistema de trabalho denominado café personalizado, que nada mais é que um sistema de armazenamento com a identificação do nome do produtor em cada saca estocada. Funciona como uma facilitadora da comercialização, de modo que a negociação e venda do produto só pode ser feita com o aval e assinatura do produtor. Dessa forma, a cooperativa funciona como uma operadora que busca vender o café com melhor preço do mercado, mas pouco se afasta de uma concepção industrial e produtivista. Sua comercialização tem o apoio de uma central de café na cidade de Varginha, município que recebeu a implantação do Porto Seco[2], de onde o café parte para o Porto de Santos, distante 380 quilômetros.

Por sua vez, a Cooperativa de Cafeicultores de Guaxupé (Cooxupé), localizada não muito longe do território em estudo, é considerada por muitos a maior

[2] Os Portos Secos são centros ou depósitos aduaneiros destinados ao armazenamento de produtos importados e despacho de mercadorias a serem exportadas. São localizados em cidades de porte médio no interior do país, como é o caso do Porto Seco do Sul de Minas (Portos..., 2008).

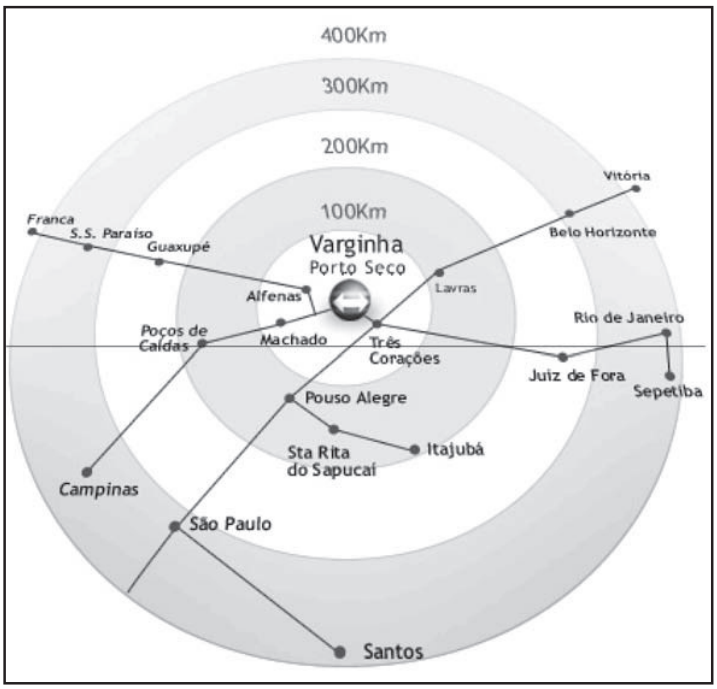
cooperativa de café do mundo, com cerca de 11.000 cooperados e abrangendo 103 municípios, a maioria do Sul de Minas. Com tal dimensão, a cooperativa procura imprimir certa "aderência" a um modelo sustentável. Na qualidade de uma das mais tradicionais cooperativas do Brasil (75 anos de existência), a Cooxupé adota uma estratégia de comercialização pujante, com marcas reconhecidas, inclusive no campo da agricultura orgânica.

No setor do ensino e pesquisa, a EAFM constitui um importante centro que, mesmo favorecendo o modelo agroindustrial hegemônico do café, acolhe o desenvolvimento de uma visão alternativa em seu seio. Alguns profissionais dessa instituição contribuíram para o avanço de uma visão ecológica, oferecendo à produção familiar caminhos alternativos que hoje são cada vez mais reconhecidos.

No que se refere à comercialização do café *commodity*, ele toma dois destinos. No primeiro caso, quando a produção supera 19.200 kg (aproximadamente um *container*), o produtor comercializa diretamente o produto com compradores maiores, como a Dínamo Armazéns Gerais ou a Comercial Irmãos Ribeiro. Essas empresas são especializadas nas atividades de rebeneficiamento[3] de cafés de qualidade e nas operações de recebimento, preparo e embarque de cafés. Sediadas em Machado, contam com modernos equipamentos e instalações com capacidade de armazenagem de, aproximadamente, 300 mil sacas de café verde. A Dínamo, além disso, conta com armazéns sediados na cidade de Santos, estado de São Paulo, com capacidade de armazenagem de, aproximadamente, 200 mil sacas de café. Essas empresas mantêm relações comerciais diretas com exportadoras, como, por exemplo, a Exprinsul, localizada no Porto Seco da cidade de Varginha (Fig. 1), que também comercializa café orgânico, ou a Cooxupé. Elas também têm capacidade de exportação direta, mas acabam por adquirir apenas cafés com padrão BM&F (Bolsa de Mercadorias & Futuros), ou seja, café *commodity*.

[3] O beneficiamento do café é uma das diversas operações pós-colheita, que transforma, pela eliminação das cascas e separação dos grãos, o fruto seco (coco ou pergaminho) em grãos de café, que passa a ter a denominação de café beneficiado ou café verde. Já o rebeneficiamento compreende a classificação e padronização dos grãos beneficiados de acordo com atributos como peneira, densidade e cor, utilizando-se de diversos maquinários.

**Figura 1. Porto Seco Sul de Minas**




Fonte: Unecom, 2008.

Quando a produção é menor e/ou de baixa qualidade, é utilizado o expediente dos corretores. Nesse segundo caso, realiza-se um contato direto com esses agentes, presentes em todas as cidades, os quais fazem uma classificação do lote e efetuam o pagamento à vista. Tão logo é terminada a secagem em terreiros, os produtores se apressam em beneficiar o café pelo uso de máquinas acopladas a caminhões e contratadas dos corretores (ou atravessadores), que prestam este serviço na propriedade. A urgência revela questões de economia e também de segurança, em função dos frequentes roubos que ocorrem na zona rural da região. Esses lotes são "preparados", ou seja, passam por máquinas de classificação e separação, sendo agregados em lotes maiores, que são enviados para grandes empresas. O resíduo, de menor qualidade (sobra do "preparo"), é reclassificado ou comercializado com compradores de café de menor qualidade, que podem ser as torrefadoras da região.

Esse processo cria uma assimetria de informações que, normalmente, fortalece os grandes compradores e deixa os produtores familiares à mercê do restante

da cadeia, uma vez que não possuem informações atualizadas, por exemplo, de cotação de preços do café, não têm noção dos critérios utilizados na classificação e, consequentemente, na determinação do preço do produto.

Apesar da submissão da maior parte da cafeicultura do Sul de Minas às lógicas mencionadas acima, a justificativa aqui apresentada para a ampla inscrição dos cafeicultores familiares no sistema produtivista e industrial se assenta na ideia da praticidade. Um corretor de café, entrevistado em Poço Fundo, descreve sua atividade tal como uma espécie de banco popular. O cafeicultor familiar típico do território não tem conta bancária, confiando sua produção aos agentes locais de intermediação. Quando necessita de dinheiro por qualquer razão, esse indivíduo aciona o escritório de corretagem de café, que o reembolsa de maneira praticamente imediata. O corretor recorre a uma seleção prévia do produto, sem a menor transparência com o produtor, que é muito pouco encorajado a introduzir melhorias na qualidade de seu café (é fato que a produção cafeeira já requer um patamar elevado de cuidado e dedicação).

De certo modo, o que ocorre em Poço Fundo é corroborado por Zylbersztain et al (1993), quando apontam que o relacionamento dos corretores com os seus representados "é informal, porém regular", e que os negócios são realizados com base na "confiança e na tradição do corretor". Por esse motivo, ainda segundo os mesmos autores, "os corretores mantêm firmas familiares centradas em uma única pessoa e firmemente alicerçadas em seu conhecimento do mercado, ou seja, seu produto é a informação".

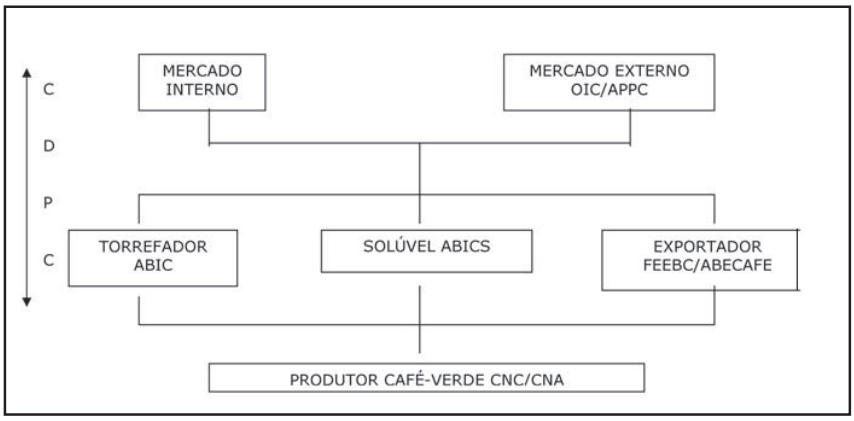
De toda maneira, a condição confortável de vida da maioria dos cafeicultores familiares dos três municípios fornece argumentos convenientes para justificar tal tipo de estruturação da cadeia produtiva: o interlocutor consultado insiste na argumentação segundo a qual, desde os anos 1990, os cafeicultores conhecem uma significativa melhora de vida, especialmente notória em termos de qualidade de suas residências, em razão de uma boa remuneração do café na região. Porém, essa suposta condição confortável é fortemente contestada pelos cafeicultores engajados nas iniciativas do projeto Coopfam, como será examinado abaixo.

Coincidência ou não, na década de 1990, o ambiente institucional em torno do café passa por uma profunda reforma, depois de mais de 50 anos de forte regulamentação por parte do governo brasileiro, para entrar em uma nova fase de liberdade de mercado. Conforme Saes e Farina (1999), com o fim do Instituto Brasileiro do Café (IBC), o Sistema Agroindustrial do Café (SAG) (Fig. 2) não teria mais que operar com "regras rígidas de cotas de exportação (e consequente

formação de estoques invendáveis), proibição da entrada de empresas no segmento industrial e tabelamento de preços do café no varejo".

A desregulamentação do mercado brasileiro do café provocou dificuldades financeiras iniciais para o setor, causadas, entre outras razões, pela falta de definição de políticas de custeio e comercialização. Desde 1977, com a criação do Conselho Deliberativo da Política Cafeeira (CDPC), que passou a gerir o Fundo de Defesa da Cafeicultura (Funcafé), novas políticas foram definidas para os diferentes segmentos do SAG, como, por exemplo, no setor da exportação, com a liberalização na sistemática de registro para o café verde, o fim do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) e a simplificação nas regras de classificação de café. Com respeito a este último aspecto, as grandes empresas exportadoras passaram a definir os seus próprios padrões de classificação. A Cooxupé, por exemplo, segundo ainda Saes e Farina (1999), teve o reconhecimento internacional de seus padrões de classificação, que, além da classificação, tratam de outras características que interferem na qualidade da bebida.

**Figura 2. O sistema agroindustrial do café: fluxo do produto e suas entidades representativas**




Fonte: Saes e Farina (1999).

## Projeto produtivo orgânico fundado em princípio do comércio justo

De toda evidência, a cafeicultura brasileira tem apresentado respostas a expectativas e demandas por produtos associados a uma representação de qualidade, que se afasta, em grande medida, das referências oferecidas pelas grandes empresas agroalimentares. As iniciativas em torno da Coopfam, talvez a referência mais importante na oferta mundial de café orgânico para o comércio justo (Silveira et al., 2006), foram escolhidas como projeto coletivo de interesse considerável para a análise, em razão de sua profunda ancoragem nestas tendências em torno das representações de qualidade, associadas às ações cujos efeitos favoreçam consideravelmente um "processo de especificação territorial".

A pré-condição para a existência do território construído é a presença de atores que lhe conformam a imagem e que lhe conferem os canais de representação que permitem estabelecer laços das famílias produtoras com os consumidores. Sendo assim, é legítimo pensar que também as atividades agroalimentares estão ligadas ao território por intermédio de processos de construção social e técnicos de longa duração, além de fatores naturais. E, dessa forma, esses elos entre as famílias agricultoras, seus produtos e seus territórios podem contribuir com o desenvolvimento local (Pilleboue, 2002).

Sob o ponto de vista antropológico, e a partir das análises de autores selecionados pela base conceitual da pesquisa, o território influenciado pelas práticas agrícolas da Coopfam se funda em normas que tratam do intercâmbio, a solidariedade e a redistribuição (Mauss, 1950; Polanyi, 1944). As compras coletivas de insumos e de equipamentos e implementos agrícolas, além das trocas de serviços e os mutirões, ocorrem com alguma frequência em apoio aos produtores que apresentem problemas de saúde ou impossibilidade de executar as tarefas por outras razões. Aqueles produtores com áreas menores, e que terminam a "panha" primeiro, colocam seu serviço à disposição dos "atrasados". A secagem ocorre geralmente no terreiro (a maioria cimentado), pois poucos possuem secador. O café verde permanece no terreiro em torno de duas semanas, conforme as condições climáticas, e deve ser "rodado" diversas vezes por dia. Essa diversidade das formas de intercâmbio e reciprocidade em torno dos produtos agropecuários, do acesso aos recursos naturais (terra, água) e das relações de trabalho é uma expressão inequívoca da multifuncionalidade da agricultura.

O sistema familiar de produção orgânica da Coopfam apresenta maior percentual de indicadores de multifuncionalidade que o da agricultura familiar submetida ao modelo produtivista e industrial da *filière* do café, mesmo que este es-

tudo não tenha utilizado uma metodologia específica para a medição de critérios ou níveis multifuncionais. Contudo, a afirmativa feita com base na teoria se deve, sobretudo, ao sistema sustentável de produção sem o uso de insumos químicos, aos serviços prestados à coletividade por intermédio do sistema cooperativo (no caso, uma experiência que se pode considerar pedagógica, dada sua especificidade), ao interesse que despertam as práticas adotadas de respeito ao meio ambiente e a um sistema de gestão inédito, que lhe garante, do ponto de vista operacional, a rentabilidade econômica apoiada na certificação comércio justo, possibilitando, possivelmente, uma externalidade positiva para a coletividade.

A Coopfam é fruto de uma reflexão que se inicia nos anos 1970 e 1980, claramente marcada pela ação social da paróquia do município de Poço Fundo. Na sua linha de frente, alguns padres ligados à Teoria da Libertação auxiliaram a organização de agricultores familiares e a formação de centros comunitários rurais, no âmbito da Comissão Pastoral da Terra (CPT). A constatação de que as condições de vida das famílias dos agricultores se degradavam, o êxodo rural se acentuava e o apego aos valores em torno da terra diminuía incitou os jovens de Poço Fundo a resistir e a recusar tais processos como uma fatalidade. Assim, abraçaram a ideia de construir alternativas com vista à revalorização da atividade agrícola familiar. Nessa perspectiva, a Associação dos Pequenos Produtores da Comarca de Poço Fundo foi instituída oficialmente em 1991, mesmo que sua organização date de 1984, fruto do trabalho da CPT e do grupo de jovens agricultores preocupados com o êxodo rural, em busca de meios para a sua sobrevivência.

Vale lembrar que Poço Fundo recebeu muitos imigrantes italianos e portugueses, além de brasileiros natos e ex-escravos que ocuparam as terras montanhosas da região. O testemunho de atores entrevistados revela que esses agricultores viveram, segundo seus pontos de vista, com relativa fartura até o período de grandes transformações provocadas pela modernização da agricultura brasileira. Mesmo que essas terras não tenham se tornado alvo da cobiça de grandes proprietários fundiários, com preferência por áreas planas e mecanizáveis, as novas dinâmicas agrícolas enfraqueceram as estratégias até então adotadas, visando à reprodução social das unidades de produção familiar. Portanto, é nessas circunstâncias de busca de soluções alternativas de desenvolvimento local que se concebe e se implanta a ideia de reconversão à agricultura orgânica, o que abre outras frentes de oportunidades para a cafeicultura familiar de Poço Fundo.

Entre 1984 e 1991, um grupo de 21 famílias dos jovens cafeicultores organizou-se para fundar a Associação dos Pequenos Produtores, que tinha como ênfase a compra coletiva de insumos e a busca de alternativas para comercia-

lização de produtos com preços maiores. Tudo isso, com uma preocupação crescente com relação à preservação do meio ambiente. Mais tarde, o referido grupo passa a investir decididamente na agricultura orgânica, com o apoio da EAFM, solicitando a certificação da Associação de Agricultura Orgânica de São Paulo (AAO). Portanto, a utilização de técnicas de produção orgânica constitui o motor que impulsionou a formação do primeiro coletivo no qual se edifica o projeto em questão. Com o apoio da Organização Não-Governamental Centro de Assessoria Sapucaí, localizada na vizinha cidade de Pouso Alegre, esses agricultores de Poço Fundo procuraram, com vistas a um projeto mais ambicioso, uma certificadora com reconhecimento internacional, fato que os levou à certificadora alemã *Bio Control System Eco-Garantie* (BCS ÖKO) e, ainda, à *Fair Trade Labeling Organisation* (FLO) e ao selo do comércio justo.

Nesse processo, a fundação de uma cooperativa foi considerada essencial para os objetivos comerciais e exportadores, o que ocorreu no ano de 2000, inicialmente com 20 cooperados, número logo ampliado. Nesse mesmo ano, a EAFM, que mantém parceria com a Associação em questão desde 1998, coordenou a I Conferência Internacional de Mercado Justo e Café Orgânico do Brasil. Naquela ocasião, membros da Associação mantiveram contato com representantes de cooperativas de consumidores do Japão e empresas europeias e norte-americanas. A partir de então, a Associação intensificou seus relacionamentos internacionais.

Investindo pouco a pouco em equipamentos e estrutura para esse tipo de inserção no mercado de café, a recém-criada cooperativa exporta para os Estados Unidos, em 2001, os primeiros lotes de café orgânico sob o selo do comércio justo. Essa iniciativa favoreceu a abertura da exportação nesses moldes para outros países, tais como Itália, Inglaterra, Japão e Canadá. Em 2004, a cooperativa já contava 196 filiados, agricultores com unidades de produção cuja área média varia de três a sete hectares. Deste conjunto, 130 eram, em 2004, produtores orgânicos. Dispersos pelos municípios de Poço Fundo, Natércia, Andradas e Campestre, os estabelecimentos familiares vinculados à Coopfam podem ser concebidos como sementes da construção de um território.

À medida que a Coopfam estimula as 246 famílias filiadas na sua órbita a se organizarem por núcleos nos bairros rurais a fim de, entre outras incumbências, discutir as mais apropriadas técnicas de produção orgânica, estes coletivos tornam-se centros difusores de valores e concepções sobre a agricultura, o desenvolvimento e o meio ambiente. A propósito, os núcleos permitem uma articulação entre direção e base da cooperativa, cujos membros são, por diversas evidências, encorajados à participação.

Cabe enfatizar que esses núcleos funcionam como espaços de troca de experiências e repasse de informações entre os produtores, com vista a fortalecer a agricultura orgânica diante da convencional. O núcleo capacita agricultores interessados em aprender as técnicas de cultivo orgânico, estimulando-os a ingressar na Associação de Pequenos Agricultores de Poço Fundo e na própria Coopfam. Ademais, os núcleos realizam a logística da produção por meio da recepção, armazenamento e embalagens dos produtos, e também buscam criar e administrar canais de comercialização da produção dos agricultores dos municípios que compõem a cooperativa. Oportuno também destacar o mecanismo histórico de coordenação dos associados. Desde a sua criação, a Associação, mantém um regime de reuniões ordinárias mensais para tomada de decisões e para a formação de seus membros. Atualmente, as reuniões ocorrem na sede da Associação, com os representantes dos onze núcleos. Cada representante de núcleo leva os encaminhamentos de assuntos discutidos para a reunião no bairro-sede do núcleo, a qual ocorre também mensalmente com a participação maciça dos membros, geralmente na mesma semana em que ocorre a reunião dos líderes. Esse processo explica o grau de coesão observado.

A média da produtividade da Coopfam por hectare é de 30 a 35 sacas contra a média da produção de café convencional de 25 a 30 sacas por hectare. A produção anual é de 480.000 kg, o que corresponde a uma média de 25 *containers* de 19.200 kg, dos quais cerca de 70% são destinadas ao exterior. O café é o principal produto que compõe esse projeto; porém, a produção orgânica também se estende aos hortifrutigranjeiros, fumo, mel, entre outros. Tal arranjo permite aos dirigentes da Coopfam avançar na ideia segundo a qual a atenção ao abastecimento alimentar local constitui uma prioridade. Essa concepção favorece a interpretação de que existe um desejo intenso de fortalecer os vínculos com o território como questão maior para a consolidação do projeto social, econômico e ambiental da cooperativa.

Vale assinalar que, desde sua fundação, a Coopfam desenvolve projetos que reforçam certa representação territorial. Trata-se notadamente de ações visando à reprodução socioeconômica da agricultura familiar, com a preservação de um tecido social rural vigoroso. Nesse sentido, a cooperativa, em conjunto com a Associação dos Pequenos Agricultores de Poço Fundo, destina recursos a projetos sociais abrangendo as famílias dos cooperados e também a comunidade local. Entre tais iniciativas, estão o laboratório de inclusão digital e os projetos ligados à saúde dos cooperados e seus familiares, como o de assistência médica e odontológica e o incentivo a práticas desportivas. Além disso, também possui uma ação voltada para geração de renda para um asilo de idosos, em Poço Fun-

do, graças à manutenção de uma parcela de produção de café orgânico. Ainda convém destacar um projeto educacional, formatado a partir de uma parceria entre a Coopfam e um grupo de professores insatisfeitos com a degradação do ensino público. Propiciando a fundação de uma escola cooperativa (o Centro Educativo Cooperar), tal projeto tem como objetivo oferecer ensino de qualidade ao município de Poço Fundo.

Esse vigor associativo se fundamenta na experiência de produção e comercialização certificada de café, que rompe com a dependência da cafeicultura familiar e os canais tradicionais, cujas lógicas a excluem e expropriam (Pedini, 2005). De fato, um sentido maior do comércio justo reside na possibilidade de obter uma remuneração importante do trabalho realizado pelo agricultor e sua família. Ademais, as cartas de intenção em torno do comércio justo evocam igualmente a ideia de garantir o respeito aos direitos fundamentais dos seres humanos, favorecer a preservação ambiental e oferecer aos consumidores produtos de qualidade reconhecida.

A propósito, a igualdade de gênero constitui um critério de reconhecimento do comércio justo. No âmbito da Coopfam, tal debate ocorre no grupo de mulheres da cooperativa, o qual apontou o desenvolvimento do turismo rural como atividade com potencial de promover uma maior participação feminina. Outra perspectiva em debate pelas mulheres se refere à ideia do "café feminino". Trata-se de um produto com apelo à sensibilidade pela causa feminina ao tornar visível a mão-de-obra da mulher em todas as etapas produtivas, particularmente com a confecção de embalagens artesanais para o café, com material obtido na localidade.

O objetivo atual da Coopfam consiste em atender aos padrões de qualidade do sistema, adotando notadamente práticas ambientais que correspondam aos critérios que se consolidam em termos de referência de qualidade do comércio justo. Assim, a cooperativa investe na ideia de reforçar sua estrutura de apoio aos seus filiados, apostando numa estratégia de agregar valor aos seus produtos.

Nessa ótica, a Coopfam obteve, em 2007, o registro de exportador com certificação de comércio justo e passou, ela mesma, a fazer suas próprias exportações, além da produção de outros grupos sul-mineiros de produtores de café com certificação de comércio justo, localizados no sul do estado.

No primeiro semestre de 2008, a Coopfam inaugurou a sua própria unidade de rebeneficiamento de café, de modo a poder controlar o padrão de qualidade exigido para o produto de exportação, além de ter condições de rastreá-lo. Nessas condições, cada produtor pode acompanhar como o seu café está sendo preparado e exportado. Portanto, trata-se de opção pela via independente de

comercialização. Já a torrefação, apesar de não corresponder à demanda dos importadores, é considerada uma etapa do processamento que deve ser realizada pela cooperativa, a fim de permitir sua inserção no mercado brasileiro do comércio justo e solidário, em via de constituição.

Nessa linha, circula entre os cooperados e colaboradores a ideia de lançar uma marca própria de café orgânico, torrado e moído no circuito do *comércio justo* brasileiro, cujo projeto de implantação é da Articulação Nacional de Organizações de Produtores Familiares no Comércio Justo, da qual a Coopfam é membro fundador. Para a criação desta marca, a Coopfam estabeleceu uma parceria com a EAFM, cujas instalações se localizam a apenas 13 km de Poço Fundo.

Efetivamente, as estratégias adotadas até o presente se mostraram capazes de conferir um notório reconhecimento social à Coopfam, o que tem favorecido a constituição de parcerias e apoios.

Ainda cabe abordar a influência das políticas públicas nas iniciativas da agricultura familiar de Poço Fundo. As linhas de crédito de custeio e investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foram identificadas como as principais intervenções públicas no município. Por um lado, as modalidades crédito e investimento do Pronaf favorecem, sobretudo, o incremento das atividades cafeeiras, e, por outro lado, o PAA permite que produtos, tais como banana e mel, abasteçam as escolas municipais, fornecendo argumentos consistentes para as lógicas locais da cooperativa.

A iniciativa e o sucesso da produção orgânica de café encabeçada pela Coopfam impulsionaram outras iniciativas deste modelo de produção. Atualmente, esta dinâmica produtiva orgânica tem o município de Poço Fundo como núcleo maior, porém sua abrangência inclui outros municípios da região. Aliás, no âmbito da própria Coopfam, existem apoios para a produção e comercialização de mel e hortifrutigranjeiros orgânicos, e alguns cooperados destinam os seus produtos à cidade de Pouso Alegre, importante núcleo urbano sul-mineiro de 115 mil habitantes, distante cerca de 80 km de Poço Fundo.

O protagonismo da Coopfam – visto como um bem-sucedido modelo de associativismo, que consegue adequar concepções de conservação dos recursos naturais e responsabilidade social por meio do sistema comércio justo – provoca um efeito multiplicador de ideias e valores, impulsionando o cultivo orgânico, o comércio justo, ações de preservação do meio ambiente e um repensar do território. As funções desempenhadas pela Coopfam, centradas nos conceitos em torno da preservação do meio ambiente, preocupação com a saúde, compromisso com

a comunidade e com a sustentabilidade, começam a fazer parte das agendas de outras cooperativas de Poço Fundo.

Este é o caso notório da Cooperativa de Pequenos Cafeicultores de Poço Fundo e Região (Coocaminas), que se trata de um projeto concorrente no campo do comércio justo e solidário. Fundada com 20 cooperados, a Coocaminas se propõe responder aos critérios mínimos para poder se integrar a esta cadeia, não se tratando de um engajamento em agricultura orgânica. Segundo um representante desta cooperativa, alguns membros da Coocaminas são "dissidentes" da Coopfam, considerando que o modelo simultâneo orgânico e comércio justo oferece pouca margem de manobra para a produção agrícola. Mesmo com um menor engajamento socioambiental, é evidente que Coocaminas nasceu, em grande medida, sob a inspiração do projeto Coopfam.

## Conclusões

A emergência das questões territoriais favorece uma outra leitura dos problemas agrícolas e rurais. No lugar de impulsionar lógicas produtivistas, despontam perspectivas voltadas a reorientar o desenvolvimento, considerando fatores sociais, culturais e naturais, articulados com o objetivo de valorizar as particularidades dos territórios.

Já o debate sobre a sustentabilidade social e ambiental oferece elementos pertinentes de crítica, encorajando mudanças dos consumidores relativas às escolhas de produtos e serviços, repercutindo de maneira visível sobre o sistema agroalimentar. Trata-se da adoção contemporânea de uma postura favorável à gestão sustentável deste sistema, que consiste, em grandes linhas, em reforçar a agricultura familiar, respeitar a natureza, assegurar a qualidade alimentar e permitir uma dinamização territorial. Ou seja, essas iniciativas inovadoras guardam uma forte correlação com os preceitos da multifuncionalidade agrícola. Além disso, demonstram uma grande capacidade de provocar mudanças no interior das instituições que, até então, se limitavam ao modelo convencional.

O estudo analisou uma experiência em torno da cafeicultura familiar brasileira, que fornece respostas às novas demandas e expectativas no que diz respeito à qualidade dos produtos alimentares. Efetivamente, estas dinâmicas se distanciam do modelo produtivista e industrial de concepção da agricultura.

A Coopfam corresponde a um território construído, pois edifica referências inéditas para as escolhas locais, com reflexo na representação sobre os papéis da

agricultura e do território, a partir de iniciativas ousadas dos atores e com vista a ativar dinamismos econômicos, sociais, políticos e ambientais.

Assegura, além disto, direitos aos cafeicultores de cumprir um papel importante no comércio internacional, ao estabelecer um elo direto entre a produção e os consumidores, baseado, porém, em um modelo de mercado construído sobre uma lógica diferenciada da racionalidade do lucro, tão-somente.

## Referências bibliográficas


ALVES, H. M. R.; BERNARDES, T.; SILVEIRA, M. A. da; NICOLELLA, G.; VIEIRA, T. G. C. Delimitação de um território potencial para a produção de cafés de qualidade diferenciada dos municípios de Campestre, Machado e Poço Fundo, MG. In: *Simpósio de Pesquisa dos Cafés do Brasil*, 5, 2007, Águas de Lindóia. *Anais...* Brasília, DF: Embrapa Café, 2007. 1 CD ROM.

COFFEA. A moderna cafeicultura de montanha. Varginha. *Revista de Tecnologia Cafeeira*, ano 2, n. 6, p. 3-7, 2005.

CONAB. *Acompanhamento da safra brasileira café*. Safra 2008, terceira estimativa, setembro/2008. Brasília, DF, 19 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Perfil demográfico do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003, 111 p.

Di MEO G. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan, 1998.

LACOMBE, P. *L´agriculture à la recherche de ses futurs*. Paris: Éditions de l´Aube et Datar, 2002, 184 p.

MAUSS, M. Essai sur le don, forme et raison de l"échanges dans les sociétés archaïques: In: *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF, 1950, p.145-310.

MORUZZI MARQUES, P. E.; SILVEIRA, M. A. da; CARON, D. Qualidade e diferenciação em torno do café: modelos em concorrência. In: *Simpósio de Pesquisa dos Cafés do Brasil*, 5, 2007, Águas de Lindóia. *Anais...* Brasília, DF: Embrapa Café, 2007. 1 CD ROM.

PEDINI, Sergio. Certificação e comercialização de cafés da agricultura familiar. *Informe Agropecuário*. Edição especial, Belo Horizonte, v. 26, p. 118-124, 2005.

PECQUEUR, B. *Qualité et développement territorial*: l´hypothèse du pannier de biens et de services territorialisés. Paris: Economie Rurale, n. 261, p. 37-49, 2002.

PIB municipal mostra desconcentração da economia mineira. Disponível em: < https://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?op=estruturaConteudo&opMenu=&coConteudo=47067&coSeqPagina=18&coSeqOrigemAcesso=1>. Acesso em: 10 out. 2008.

PILLEBOUE, J. Quand l'expression de la multifonctionnalité de l'agriculture passe par la construction d'une image territoriale: le cas de l'Aubrac. In: *Colloque International La Multifoncionnalité de L'Activité Agricole et Sa Reconnaissance Par Les Politiques Publiques*, 2002, Paris. *Actes*... Paris: SFER, 2002, p. 313-336.

POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1944.

PORTOS secos. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Eadi.htm. Acesso em: 3 nov. 2008.

SAES, M.S.M.; FARINA, E.M.M.Q. *O agribusiness do café no Brasil*. São Paulo: Pensa: Editora Milkbizz, 1999, 230 p.

SILVEIRA, M.A. da; CARON, D.; MARQUES, P.E.M.; IAMAMOTO, A.T.V. Análise da multifuncionalidade e desenvolvimento territorial em áreas de cafeicultura familiar no Sul de Minas Gerais. In: *Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural*, 7, 2006, Quito. La cuestión rural em América Latina: exclusión y resistência social. Quito, 2006. CD-ROM. 16 p.

SILVEIRA, M. A. da; MORUZZI MARQUES, P. E.; CARON, D. Identificação e avaliação de estratégias de desenvolvimento territorial em áreas de cafeicultura familiar do Sul de Minas Gerais. In: *Simpósio de Pesquisa dos Cafés do Brasil*, 5, 2007, Águas de Lindóia. *Anais*... Brasília, DF: Embrapa Café, 2007. 1 CD ROM.

UNECOM. Porto Seco Sul de Minas: localização. Disponível em: <http://www.portosecosuldeminas.com.br/ps/portugues/localizacao.asp>. Acesso em: 24 out. 2008.

WILKINSON, John. Os gigantes da indústria alimentar: entre a grande distribuição e os novos clusters a montante. *Revista Sociedade e Agricultura,* n. 18, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, p. 147-174, 2002.

ZYLBERSZTAJN, D.; FARINA, E.M.M.Q.; SANTOS, R. da C. *O sistema agroindustrial do café*: um estudo da organização do agribusiness do café visto como a chave da competitividade. Porto Alegre: Ortiz, 1993, 277 p.

CAPÍTULO 10

# IMPASSES DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA SERRA CATARINENSE: LIMITAÇÃO AGROECOLÓGICA EM FACE DA EXPANSÃO DO "DESERTO VERDE"

*Ademir A. Cazella*

*Fábio Luiz Búrigo*

## Introdução

Desde 2003, o governo do estado de Santa Catarina instituiu 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), cuja função consiste em planejar e gerir o desenvolvimento, a partir de ações compartilhadas entre os municípios que compõem essas Secretarias. A região deste estudo corresponde à área de abrangência da SDR de Lages, composta por doze municípios. Desse total, onze se emanciparam de Lages ao longo do século passado, sugerindo uma possível identidade histórica e cultural. Essa unidade de observação representa aqui o que Pecqueur (2005) denomina "território-dado". Ou seja, um recorte político-administrativo julgado, neste caso pelo Estado, o mais pertinente para a implementação de políticas e ações de desenvolvimento territorial. Sobre essa base geográfica podem existir ou emergir projetos coletivos que correspondem a "territórios construídos" por iniciativas de atores locais, que buscam resolver problemas comuns, sejam eles produtivos ou não.

A área de abrangência da SDR de Lages apresenta três características que merecem destaque por terem implicações diretas com os temas da multifuncionalidade agrícola e do desenvolvimento territorial. A primeira diz respeito ao

fato de o município de Lages representar um importante núcleo urbano situado no interior do estado de Santa Catarina. Com uma população superior a 150.000 habitantes, esse município detém a hegemonia política e econômica da região. Com exceção das aglomerações metropolitanas e não-metropolitanas brasileiras, apenas 77 municípios possuíam mais de cem mil habitantes, segundo dados do censo demográfico de 2000. Embora uma parte importante da população urbana de Lages mantenha fortes laços com o meio rural da região, em termos tanto econômicos quanto socioculturais, o município dispõe de uma infraestrutura de serviços e de indústrias inexistentes na maioria dos municípios interioranos do país.

A segunda característica se refere à presença nesse município de uma elevada concentração de unidades de transformação e de prestação de serviços correlacionados ao complexo industrial de madeira e papel-celulose. Isso tem levado algumas organizações públicas e privadas locais a adotar o enfoque de Arranjos Produtivos Localizados (APL) nos seus projetos e ações de desenvolvimento.

A terceira característica refere-se à condição de precariedade socioeconômica e política da maior parte das unidades agrícolas familiares da região serrana, quando comparadas ao restante do estado – reconhecido pela presença de uma agricultura familiar consolidada, sendo boa parte integrada a cadeias agroindustriais. Essa especificidade serrana remete aos estudos sobre a multifuncionalidade agrícola, especialmente ao papel de inserção social cumprido pela agricultura de famílias rurais empobrecidas (Laurent, 1992; Laurent et al., 1998; Cazella, 2001).

Para os propósitos deste capítulo, dois projetos coletivos vinculados à agricultura familiar foram escolhidos para a análise: o Arranjo produtivo agroecológico e o Arranjo produtivo da madeira e papel-celulose. O uso da noção de APL não representa um recurso analítico adotado neste estudo, mas a forma como gestores locais de projetos de desenvolvimento rural denominam suas intervenções. O APL da madeira e papel-celulose tem uma inserção no setor empresarial e está diretamente relacionado à política de promoção e apoio desse tipo de organização produtiva pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDICE)[1].

[1] O programa de APL do MDICE apoia pequenas e médias empresas com vista à criação de um ambiente gerador de vantagens de localização, com efeitos econômicos positivos para a coletividade. Para esse Ministério, um APL deve ter um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam numa dada zona (território) em torno de uma atividade produtiva predominante, além de compartilhar formas de cooperação e algum mecanismo de governança.

Embora esse projeto tenha como foco os setores industriais e de serviços, ele interage com a agricultura familiar por meio de três mecanismos principais: i) contratação precária (temporária e sem contrato formal) de mão-de-obra para o cultivo de *pinus*; ii) pressão sobre o mercado fundiário decorrente da forte expansão das áreas reflorestadas por empresas ou pessoas físicas; iii) plantio de pequenas áreas com *pinus* no interior das unidades agrícolas familiares, até o momento, sem vínculos de integração com as principais indústrias[2].

Já o APL da agroecologia é uma iniciativa coordenada por uma ONG, que conta com a participação de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, administrações municipais e associações de agricultores. Essa rede de instituições implementam projetos sociotécnicos voltados à conversão dos sistemas produtivos convencionais de agricultores familiares para um modelo menos dependente de insumos sintéticos e industriais. Esse APL não possui um vínculo formal com uma política pública específica, mas recebe apoios financeiros sistemáticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A escolha dessas duas iniciativas se deve a um conjunto de fatores correlacionados: i) elevada densidade de organizações e atores sociais envolvidos; ii) existência de um sistema de coordenação interinstitucional; iii) abrangência intermunicipal; iv) apesar de presentes em um mesmo "território dado", essas iniciativas foram concebidas e estão sendo executadas em ambientes sociais, políticos e econômicos distintos; v) a análise desses dois projetos permite avaliar em que medida a intersetorialidade está presente nessas ações coletivas.

Este estudo comparativo objetiva compreender as implicações para o processo de desenvolvimento territorial e para a valorização da multifuncionalidade agrícola, resultantes da coexistência de duas dinâmicas distintas sobre um mesmo espaço geográfico, os quais, de algum modo, interagem com a agricultura familiar da região. O artigo está subdividido em três partes principais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira contextualiza a região serrana com destaque para as suas particularidades históricas, socioeconômicas, geográficas e ambientais. A ênfase recai sobre a importância do enfoque da multifuncionalidade agrícola diante da expansão sem precedentes das áreas reflorestadas com *pinus* nos últimos anos. Na atualidade, a expressão "deserto

[2] Algumas indústrias madeireiras da região começam a adotar medidas de integração e de arrendamento de terras de proprietários fundiários absenteístas e de agricultores familiares. No entanto, essas iniciativas, ainda, não representam suas principais fontes de fornecimento de matéria-prima.

verde" é recorrente na região, e estudos anteriores sobre o caráter multifuncional da agricultura revelam que as unidades familiares exercem a função de limitar a expansão indiscriminada dos reflorestamentos[3]. Embora também cultivem *pinus*, suas áreas plantadas são menores e entrecortadas por parcelas de potreiros, matas nativas e lavouras.

A segunda parte analisa uma dinâmica territorial que exerce influências sobre importantes segmentos sociais da agricultura familiar e que tem correlações com os projetos estudados. Trata-se da estratégia de reprodução social de membros de unidades familiares agrícolas, a maioria jovem, que recorrem ao trabalho temporário durante boa parte do ano. A situação de pobreza de um número significativo de agricultores familiares serranos cria uma dinâmica territorial peculiar decorrente de diversas formas de empregos sazonais praticados por membros dessas famílias. A terceira parte discute os dois projetos coletivos, procurando demonstrar suas distintas estruturas, parcerias e formas de interações, positivas e negativas, com os preceitos do desenvolvimento territorial e da multifuncionalidade agrícola.

## 1 - A região de estudo

O movimento inicial de povoamento da região esteve associado ao transporte de gado gaúcho para o interior dos estados de São Paulo e Minas Gerais, a partir de meados do século XVIII. Esse processo, denominado tropeirismo, aos poucos, transformou Lages e região em um centro de produção pecuária. A constituição de grandes fazendas nas zonas de campos nativos, cuja origem remete às doações de sesmarias pelo governo imperial, imprimiu uma característica agrária distinta das demais regiões catarinenses, onde as unidades agrícolas familiares constituem a base do setor primário e, por vezes, ocupam um lugar de destaque na economia.

Até os anos 1960, a exploração da madeira nativa, em especial, da araucária, e a produção pecuária extensiva, de baixa produtividade, representaram as principais atividades econômicas regionais. Com o esgotamento das reservas naturais de florestas e as restrições impostas pela legislação ambiental nas últimas décadas, os reflorestamentos com *pinus* e seu uso como matéria-prima para indústrias dos setores madeireiros e de papel-celulose começaram a ganhar rele-

[3] Nas Referências bibliográficas, encontram-se listados, em ordem cronológica, os principais relatórios de pesquisa, elaborados, desde 2001, por membros do Laboratório de estudos da multifuncionalidade agrícola e do território (UFSC/CCA).

vância. Esses ramos constituem um dos segmentos industriais mais competitivos do estado e respondem pela maior parte da renda industrial da região. Para Raud (1999), esse segmento compõe um dos seis polos industriais especializados e descentralizados presentes no estado de Santa Catarina.

A transformação da base econômica exerceu influência direta na distribuição demográfica. O baixo aproveitamento regional da mão-de-obra liberada pela agricultura a partir dos anos 1970 e a incidência dos maiores índices municipais de pobreza do estado explicam o processo migratório contínuo e intenso a Lages, ao litoral e ao planalto norte-catarinense. Na atualidade, Lages representa um importante "centro urbano" e de desenvolvimento regional, com uma estrutura produtiva diversificada, agrícola e industrial, de comércio e de serviços, com destaque para a existência de aglomerações industriais e embriões de polos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em áreas de conhecimentos específicos. Com uma taxa de urbanização na casa de 97%, Lages detém o maior número e as mais importantes empresas públicas e privadas da região. No seu entorno, os demais municípios têm menos de vinte mil habitantes, sendo sete com menos de dez mil e quatro entre dez e vinte mil. Na maioria deles, o setor primário representa a principal atividade econômica.

Na região da SDR de Lages, existem diferenças ecológicas marcantes entre as zonas pioneiras de fazendas, típicas do município de Lages, onde predominou, ao longo das décadas, a pecuária extensiva em grandes propriedades e as áreas de transição dos campos nativos para zonas mais propícias à prática da agricultura. Os solos originalmente mais férteis, o relevo suavemente acidentado, a intensa cobertura com pinheiro brasileiro e a abundância de rios explicam a ocupação dessa microrregião por agricultores familiares – a maioria de origem cabocla – durante as últimas décadas do século XIX. Aliás, a área de estudo pertence à antiga zona do "Contestado" e concentra, ainda hoje, uma grande população dessa etnia.

Assim como as florestas, as áreas de campos nativos também têm sofrido mudanças significativas nos últimos anos. Dentre os fatores responsáveis pelas alterações, encontra-se o crescente aumento das áreas reflorestadas com *pinus*. A maior parte das indústrias ligadas ao setor possui seus próprios reflorestamentos, resultado de políticas de incentivos fiscais vigentes nos anos 1960 e 1970. No entanto, esse autofornecimento é insuficiente diante do crescimento da demanda fomentada, sobretudo pelas exportações de madeira. O aquecimento dos negócios e a previsão da escassez de matérias-primas cultivadas em áreas próprias justificam a corrida pelo aumento dos reflorestamentos em terras novas adquiridas e arrendadas, ou cultivadas por iniciativas de terceiros. As mudanças paisagísticas provocadas pelo cultivo de *pinus* podem ser percebidas nas margens das rodovias e nas fotografias aéreas da região.

## 2 - Principais dinâmicas territoriais relacionadas à agricultura familiar

Estudos anteriores realizados na região permitem identificar três dinâmicas territoriais correlacionadas à agricultura familiar, que influenciam o ritmo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental. A primeira refere-se às estratégias de reprodução social de membros de unidades agrícolas familiares, a maioria jovem, os quais recorrem ao trabalho temporário durante boa parte do ano. A segunda está ligada à construção de usinas hidrelétricas de médio e grande porte por empresas privadas, o que provoca realocações de famílias rurais, emergência de novas institucionalidades, inéditas oportunidades de geração de emprego e renda, e profundas alterações nos ecossistemas. E a terceira decorre da difusão do cooperativismo de crédito rural na maioria dos municípios, representando um eficiente instrumento de organização da poupança local e, principalmente, de captação e aplicação de recursos financeiros de programas públicos destinados à agricultura familiar, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Este artigo analisa somente a primeira dessas dinâmicas, em razão do seu maior vínculo com um dos projetos coletivos definidos aqui como prioritários.

A maioria dos estabelecimentos rurais da região da SDR de Lages se enquadra nos estratos de área com menos de 50 ha. No entanto, o grau de concentração fundiária pode ser avaliado pelo número e área ocupada dos estabelecimentos que se encontram no estrato com mais de 500 ha. Apenas 359 (3,5%) dos estabelecimentos rurais detêm 45% da área total das 10.270 unidades agrícolas existentes nos municípios da SDR. Outra característica da estrutura agrária regional reside na forte incidência de agricultores não-proprietários (arrendatários, parceiros e ocupantes), quando comparada ao restante do estado. A maioria dos municípios da SDR de Lages está acima da média estadual (situada em 15,5%) no que se refere ao percentual de estabelecimentos rurais gerenciados por agricultores que não detêm o título de propriedade. Quatro municípios conformam um espaço contíguo, com índices superiores a 20% de agricultores não-proprietários (Tabela 1). Essa zona registra, também, os piores indicadores de pobreza (indigentes e pobres) da região e do estado.

**Tabela 1: Número e percentual de estabelecimentos rurais geridos por agricultores proprietários e não-proprietários nos municípios da SDR-Lages (1995 - 1996).**

| Municípios | Estabelecimentos rurais | | | | | Proporção de Pobres* (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Proprietários | | Não-proprietários | | |
| | | N° | % | N° | % | |
| Cerro Negro | 1.025 | 745 | 72,5 | 280 | 27,5 | 54,8 |
| São José do Cerrito | 2.042 | 1.492 | 73 | 550 | 27 | 48 |
| Campo Belo do Sul | 1.195 | 884 | 74 | 311 | 26 | 43,3 |
| Anita Garibaldi | 1.435 | 1.089 | 76 | 346 | 24 | 45,4 |
| Ponte Alta | 558 | 452 | 81 | 106 | 19 | 42,7 |
| Correia Pinto | 772 | 655 | 85 | 117 | 15 | 28,8 |
| Lages | 3.123 | 2.717 | 87 | 406 | 13 | 22 |
| Otacílio Costa | 678 | 602 | 89 | 76 | 11 | 18,3 |
| Bocaina do sul | - | - | - | - | - | 41,5 |
| Capão alto | - | - | - | - | - | 41,4 |
| Palmeira | - | - | - | - | - | 35 |
| Painel | - | - | - | - | - | 29,3 |
| SDR Lages | 10.270 | 8.184 | 79,7 | 2086 | 20,3 | - |
| Santa Catarina | 203.347 | 171.498 | 84,5 | 3.1849 | 15,5 | 16,2 |

Fonte: SC-Agro 2000/Censo Agropecuário de 1995/1996. Quatro municípios não dispõem de dados fundiários por terem se emancipado após a realização do Censo Agropecuário 95/96. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (Pnud/2000).

A situação de pobreza de um número significativo de agricultores familiares serranos cria uma dinâmica territorial peculiar, decorrente de diversas formas de "empregos refúgios" praticados por membros dessas famílias.

> Muitos agricultores recorrem tradicionalmente a outras atividades e/ou biscates visando a reforçar seu capital de giro ou, pelo menos, sua disponibilidade monetária na entressafra; mas o objetivo principal é plantar no verão, ou seja, manter e consolidar seus sistemas produtivos agropecuários. (Guanziroli et al., 2001, p.35)

* A proporção de pobres é "medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000" (Atlas..., 2000).

O recurso a esse tipo de ocupação, dentro e fora do espaço rural, parece ser a saída encontrada por muitas famílias rurais da região, diante do acesso precário à terra e da baixa capacidade de investimento para intensificar suas atividades no interior do estabelecimento agrícola.

Para as condições de muitos pequenos agricultores locais, o período da entressafra pode ser de oito meses ao ano, iniciando-se em março e se estendendo até meados de outubro (Locks, 1998). Apesar de o trabalho externo ser recorrente na região, chama à atenção o profundo desconhecimento da dimensão do fenômeno por parte de autoridades e profissionais do setor agrícola. Uma parcela significativa de agricultores familiares permanece "invisível" para a maioria dos dirigentes e técnicos que atuam nas principais organizações profissionais agrícolas (sindicatos, cooperativas, órgãos públicos de extensão rural, ONGs, etc.).

As estimativas mais elevadas desses dirigentes e técnicos indicam que, no máximo, 10% das famílias de agricultores realizam algum tipo de atividade remunerada fora do estabelecimento, no período da entressafra. Quase sempre, esse procedimento é visto como uma fase transitória, que antecede o êxodo definitivo. Nas palavras do presidente de um Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) da região, "é como porco que sai da encerra [piquete de criação ao ar livre], sai um ou dois invernos e volta, mas no terceiro inverno não volta mais". Contudo, nas discussões mantidas com agricultores nas comunidades rurais, foi possível constatar que o trabalho externo pode atingir de 30% a 50% das famílias de agricultores em algumas comunidades, e não significa uma estratégia de reprodução social transitória, que antecede o êxodo definitivo (Cazella, 2002).

As opções de trabalhos sazonais predominantes são as empreitadas nos reflorestamentos de *pinus* e as colheitas de maçã e cebola nos municípios da região, além de trabalhos diversos com as serrarias e demais estabelecimentos agrícolas. Nos cultivos de *pinus*, o trabalho pode ser de plantio, poda de galhos e desbaste de árvores. Com frequência, um agricultor familiar constitui um grupo de trabalho composto por jovens das comunidades rurais aptos a executar serviços braçais, e firma um contrato de empreitada com proprietários de reflorestamentos.

A precariedade e a invisibilidade do trabalho externo executado na região permitem afirmar que esses agricultores constituem o grupo social que Graziano da Silva (1999) denomina "sem sem" – sem renda, terra, educação, saúde, ONG, sindicato, movimento social. Essa situação suscita o questionamento sobre a capacidade e interesse das iniciativas atuais de promoção do desenvolvimento territorial em integrar esses segmentos sociais nas suas estratégias de ação. As análises dos projetos coletivos sobre agroecologia, madeira e papel-celulose aportam elementos referentes à exclusão desse tipo de atores locais.

## 3 - Projetos coletivos: embriões de territórios construídos?

### 3.1 - Arranjo Produtivo Agroecológico: iniciativas do universo popular

A busca de alternativas econômicas para as unidades agrícolas familiares da região ancoradas nos preceitos da agroecologia tem sido uma das principais linhas de atuação do Centro Vianei de Educação Popular. O Vianei é a ONG mais antiga atuante no meio rural catarinense. Criada no início dos anos 1980 por ex-assessores políticos do então prefeito Dirceu Carneiro[4] e coordenadores da Comissão Pastoral da Terra (CPT) de Lages, a chamada "agricultura alternativa" fez parte das suas propostas de intervenção desde o início das atividades.

Atualmente, a agroecologia é concebida no Vianei como a base tecnológica para concretizar o desenvolvimento sustentável no meio rural da região. Suas ações visam a melhorar as condições socioeconômicas dos agricultores a partir do uso de recursos disponíveis nos estabelecimentos e nas comunidades rurais. Para tanto, novas formas de organização social e econômica dos agricultores familiares foram concebidas no decorrer de seus trabalhos, sempre com o propósito de alterar os métodos convencionais de exploração dos recursos naturais e substituir as tecnologias modernas de cunho produtivista, adotadas, parcialmente, pelos produtores serranos ao longo das últimas três décadas.

A cooperação é considerada pelo Vianei e instituições parceiras uma ferramenta de apoio à promoção da agroecologia e à construção de formas alternativas de comercialização. Dessa forma, os agricultores atendidos são orientados a se organizarem, seja em grupos informais, seja em associações ou cooperativas de produtores. Além disso, os projetos de captação de recursos priorizaram os investimentos em infraestruturas coletivas, a exemplo da ampliação dos sistemas de beneficiamento e comercialização. A partir dessa orientação, diversos empreendimentos foram implementados na região com apoio dos projetos do Vianei e tendo a agroecologia como sua matriz produtiva. Figura, entre essas novas institucionalidades, a Cooperativa Ecológica de Agricultores, Consumidores e Artesãos da Região Serrana (Ecoserra), uma organização que agrega 26 grupos de agricultores e um total aproximado de 350 famílias. Destaque-se que essa iniciativa não se limita à área de abrangência da SDR de Lages, pois contempla catorze municípios da região. Isso reforça a ideia de que os "territórios

[4] O governo municipal de Dirceu Carneiro (1977 a 1982) ganhou notoriedade nacional por sua inovação em termos de participação popular em pleno período de ditadura militar.

construídos" não correspondem, necessariamente, aos limites geográficos dos "territórios dados".

Nos últimos anos, além do apoio às ações produtivas, à infraestrutura das organizações parceiras e aos sistemas de comercialização dos produtos agroecológicos, o Vianei tem se envolvido na coordenação e gestão de políticas públicas na região. Desde 2005, a Ecoserra e o Vianei participam do programa Aquisição de Alimentos e do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local da Serra Catarinense, financiados pelo MDS, do subprograma Projetos Demonstrativos do MMA e do programa de desenvolvimento territorial do MDA.

O estudo realizado por Cazella e Búrigo (2006) sobre essa última iniciativa evidencia a fragilidade da cooperação entre as organizações da sociedade civil e as entidades públicas locais, em especial a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Esse órgão não tem um envolvimento explícito com o projeto de agroecologia, o que restringe sua intervenção a casos isolados e dependentes da iniciativa de técnicos, que trabalham com o tema por iniciativa própria.

No âmbito deste estudo, não foi possível identificar as principais razões dessa desarticulação nem para o baixo número de parcerias nessa área. De toda maneira, torna-se difícil imaginar uma maior abrangência do projeto de agroecologia na região sem o envolvimento da empresa pública de extensão rural, cuja área de ação atinge todos os municípios e um número significativo de agricultores.

O reduzido número de unidades agrícolas familiares envolvidas diretamente no projeto e as dificuldades para ampliar parcerias institucionais para fora do campo das organizações populares são aspectos que merecem uma análise mais cuidadosa. A explicação recorrente para tal situação reside no argumento de que os impactos positivos de iniciativas dessa natureza são mais de ordem política e demonstrativa, pois representam a construção de alternativas ao modelo produtivista hegemônico de desenvolvimento agrícola. Desse modo, os volumes produzidos, mercados atingidos e número de agricultores implicados não representariam os principais quesitos de avaliação de resultados. Porém, como a experiência já é desenvolvida há mais de duas décadas, deter-se também nos indicadores quantitativos parece ser uma atitude necessária e procedente para quem deseja auferir os impactos e a eficácia das ações em torno da agroecologia.

Na área de abrangência da SDR de Lages, existem, segundo dados do censo agropecuário de 1995-96, cerca de dez mil estabelecimentos rurais. O limitado número de unidades familiares implicadas no projeto aponta para a configuração do chamado "efeito clube" discutido por Pecqueur (2006) e Mollard (2006). Por

efeito clube entendem-se os benefícios mútuos compartilhados por um grupo restrito de produtores que busca reduzir custos de produção e valorizar determinados bens que dificilmente se conseguiriam de forma individualizada. Nessas situações, "as cooperações são motivadas, sem dúvida, por um cálculo oportunista, mas também pelo sentimento de pertencimento a um conjunto de valores compartilhados, que permite constituir o clube" (Pecqueur, 2006, p. 145-46).

O lado mais visível desse mecanismo se expressa na baixa capacidade de ampliar o número de beneficiados diretos e no reduzido impacto das externalidades positivas, ou dos benefícios indiretos promovidos na socioeconomia regional. A análise realizada por Weid (2005) – um dos idealizadores e militantes nacionais em favor da agroecologia – a respeito das dificuldades desse modelo de agricultura em romper com a circunscrição dos chamados "agricultores iniciados" sugere que o fenômeno da baixa adesão ao projeto não é uma particularidade regional, mas uma situação que representa a norma no país.

### 3.2 - Arranjo produtivo da madeira e papel-celulose: embrião de um polo regional de CT&I?

Na segunda metade da década de 1990, a Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures), sob a coordenação da federação estadual desse tipo de associação, elaborou o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico. Logo em seguida, em 1999, a Associação Comercial e Industrial de Lages (Acil) coordenou a concepção do Plano de Desenvolvimento Tecnológico e Econômico Regional. A ação da Acil envolveu cerca de oitenta entidades e contou com o apoio da Amures e da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc). Essas iniciativas levaram à criação, em 2002, da Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense (Ageserra). Desde então, a Ageserra passou a coordenar a execução dos planos e demais trabalhos de planejamento do desenvolvimento regional.

É no quadro dessas ações que se inscreve a discussão sobre o APL do setor madeireiro e papel-celulose. Esse projeto conta com o apoio do Serviço Brasileiro de Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e do MDICE. Um conjunto de parcerias entre a Agesserra e a Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac) está, aos poucos, sendo estruturado com ênfase na área de conhecimento da tecnologia da madeira. Além disso, a Ageserra vem colaborando com a implantação do Microdistrito de Base Tecnológica de Lages (MidiLages). Trata-se de uma

incubadora de novos empreendimentos e de negócios, cuja sede foi construída no *campus* da Uniplac[5].

As demais ações de desenvolvimento de maior relevância desse *pool* institucional são o sistema de crédito "Banco da Família" para micro e pequenos negócios formais e informais, e o apoio à estruturação de novas cadeias produtivas, ligadas, dentre outras áreas, ao turismo rural, à vitivinicultura e ao artesanato de vime. A partir de parcerias com a Epagri, algumas iniciativas no domínio das indicações geográficas de produtos agrícolas também começam a compor a agenda de intervenção.

Em relação ao setor madeireiro, a Ageserra tem procurado articular as diversas organizações empresariais da região que, direta ou indiretamente, estão implicadas na atividade de transformação da madeira. A Amures fornece, por sua vez, uma espécie de aval político-institucional ao processo. No que se refere à pesquisa de inovações tecnológicas, a Uniplac e a Universidade de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Udesc) mantêm importantes parcerias com o universo empresarial, principalmente com as firmas que integram o Sindicato das Indústrias de Serrarias, Carpintarias e Tanoarias de Lages (Sindimadeira). A Udesc e a Uniplac cumprem, ainda, o papel de formar profissionais para atuar no setor. A primeira implantou um curso de graduação em Engenharia Florestal, e a segunda transformou, em 2001, sua área de "tecnologia da madeira" numa formação em Engenharia Industrial Madeireira. Além disso, em 2002, a Uniplac estruturou quinze laboratórios voltados à geração de tecnologias para o setor.

O Banco Regional de Desenvolvimento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social financiam as principais ações de fomento da atividade. A Fiesc e o Sebrae, em parceria com o MDICE, contribuem com a destinação de consultorias técnicas, que objetivam tanto qualificar o funcionamento das empresas privadas que atuam no setor quanto estruturar a cadeia produtiva[6]. A SDR de Lages vem investindo esforços políticos para a construção de um Recinto Especial para Despachos à Exportação. Segundo a Gerência de Programas e Ações para o Desenvolvimento da SDR, a construção dessa unidade equivale a um "porto-seco", e representa uma demanda do setor empresarial para incre-

[5] Para uma análise dos sistemas de gestão e de atuação regional da rede de instituições de ensino superior que integram a Associação Catarinense das Fundações Educacionais, dentre elas a Uniplac, consultar Pegoraro (2008).

[6] Não foi possível detalhar, no âmbito desta pesquisa, as diferentes formas adotadas pelo MDICE para execução da sua política de fomento de APL, mas o sítio web desse Ministério (www.desenvolvimento.gov.br) fornece uma completa base de dados e informações a respeito.

mentar as transações internacionais e colaborar para a sofisticação do arranjo regional de produção madeireira. Vale frisar que, em 1996, o governo estadual já havia instituído uma zona de processamento de produtos florestais, que tinha como principal incentivo a redução e mesmo a isenção de ICMS às atividades que envolvessem transações com madeira – a partir de 2001, o incentivo foi estendido às demais regiões do estado. "Mesmo sem alarde, o benefício continua sendo utilizado por grande parte dos madeireiros da região" (Acil, 2006, p.22).

Os mentores do arranjo produtivo almejam reforçar a articulação entre os diferentes ramos industriais do segmento da madeira e papel-celulose, as empresas prestadoras de serviços, as instituições de pesquisa e as agências financeiras. O propósito maior consiste em gerar externalidades positivas a partir de ações coordenadas, sobretudo entre pequenas e médias empresas.

Algumas iniciativas relevantes em curso na região ilustram a operacionalização prática da noção de externalidades positivas. A região produz quase oitenta mil toneladas por mês de resíduos florestais. O aproveitamento desses resíduos, em especial as aparas de madeira, está na base da instalação, em 1988, da indústria de papel higiênico *Kimberly-Clark*, no município de Correia Pinto. Uma cooperativa sediada em Lages foi constituída por trabalhadores autônomos, que atuam na coleta desse tipo de resíduos. Em 2004, entrou em operação uma usina de biomassa, que utiliza serragem, cavacos e torretes de madeira para geração de energia. Localizada em Lages, a usina contou com um investimento de R$ 85 milhões da empresa Tractebel Energia, a maior empresa privada do setor energético do Brasil. A capacidade instalada dessa usina possibilita a produção de energia elétrica para suprir metade do consumo atual de Lages. Além disso, outras 25 toneladas de vapor por hora são distribuídas a duas empresas para secagem de madeira (Acil, 2006).

Junto com o esforço de gerar sinergias e diversificação das atividades produtivas, a formação de mão-de-obra continua sendo prioridade para consolidar o setor. Desse modo, além das estruturas e atividades educacionais desenvolvidas pela Uniplac e pela Udesc, foi construído, em Lages, o Centro Tecnológico do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Inaugurado em 2004, o Centro possui doze diferentes laboratórios (Acil, 2006).

Tudo indica que se está conformando na região um embrião setorial, o que a literatura especializada denomina polo regional de CT&I. A concepção desse arranjo produtivo contempla, no entanto, de forma exclusiva, os setores industriais e de serviços ligados ao ramo madeireiro. Não se tem, por exemplo, quase nenhum envolvimento das instituições que representam ou integram o segmento

da produção primária, em especial dos assalariados rurais e da agricultura familiar. As lideranças do movimento sindical dos trabalhadores rurais desconhecem completamente as discussões e atividades empreendidas em torno da ideia de estruturação do arranjo produtivo. Mesmo a Epagri se encontra à margem desse processo, embora possua um quadro técnico que atua de forma prioritária no aprimoramento técnico e produtivo de reflorestamentos.

O Sindimadeira estima que, na região, já existam 225 mil hectares plantados com *pinus* – esse cultivo encontra-se em diferentes estágios de crescimento. Segundo esse Sindicato, a área ocupada precisa sofrer um incremento da ordem de 7% ao ano para satisfazer as demandas futuras de mercado. Em virtude das leis ambientais, considera ainda que a estratégia de aumentar a produtividade por meio de melhoramentos técnicos e organizacionais tende a superar a atual busca de incremento via expansão das áreas plantadas.

Embora a produtividade seja vista como a melhor opção para ampliar a produção, a preocupação em relação ao crescimento desordenado das áreas reflorestadas não se traduz, até o momento, em ações práticas. A adoção de um zoneamento e regras para a instalação de novas áreas de reflorestamentos está praticamente ausente das discussões, seja dos órgãos públicos, seja dos atores econômicos envolvidos com a atividade. O fomento da produção de matéria-prima, via a expansão dos reflorestamentos de *pinus,* é a principal política para aumentar o estoque de matéria-prima para o setor, como revela a passagem a seguir:

> Empresários do setor madeireiro da Serra Catarinense defendem que é necessário se **triplicar a área plantada com *pinus* na região** [grifo nosso], para se evitar um colapso futuro no setor madeireiro, o chamado apagão florestal. (Acil, 2006, p.12)

A introdução de grandes reflorestamentos tem alterado de forma rápida a paisagem e o ecossistema local, colocando em risco o bioma dos campos nativos, até hoje pouco estudado (Cazella, 2003). Muitas áreas estão sendo vendidas ou arrendadas para investidores particulares e empresas do ramo de papel-celulose, a exemplo da empresa Klabin, líder do setor. O mercado fundiário local tem registrado um aumento considerável no valor da terra, decorrente das aquisições de novas áreas para essa finalidade. Descendentes de famílias tradicionais de pecuaristas, que atuam noutros ramos profissionais, estão destinando ao plantio de *pinus* parte das terras de fazendas herdadas. Para tanto, assinam contratos de arrendamento em troca de uma renda mensal e de uma remuneração final no momento do corte definitivo.

Apesar da ausência das organizações representativas da agricultura familiar na concepção desse projeto, em 2002, o governo estadual criou o Programa Renda Mínima, cujo objetivo era incentivar os agricultores familiares a reflorestar pequenas áreas de suas propriedades com *pinus,* eucalipto e espécies nativas. Uma parceria entre a empresa Klabin, as prefeituras e a Epagri, para incentivar os produtores rurais a implantar áreas de reflorestamento, resultou na elaboração do Programa de Fomento Florestal que, em 2005, distribuiu 1,5 milhão de mudas de *pinus* na região (Acil, 2006).

Percebe-se que as organizações representativas da agricultura familiar não participam da concepção desse projeto, enquanto as famílias se inserem de forma individual, gradual e subordinada. Contudo, a falta de estudos aprofundados sobre o grau de incidência do fenômeno dificulta as análises sobre o impacto que a atividade vem exercendo no processo organizativo e na renda das famílias envolvidas. Do mesmo modo, pouco se sabe a respeito das condições em que o trabalho ligado ao cultivo de *pinus* é praticado na região, especialmente quando os trabalhadores são contratados de forma sazonal ou quando seus empregadores não são as empresas reflorestadoras.

Segundo o presidente da Associação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da Região Serrana, os dissídios coletivos que os STR negociam em cada município não contemplam esse tipo de trabalhador. Essas negociações se restringem às empresas formais que prestam serviços aos proprietários de reflorestamentos e que possuem certa visibilidade e expressão econômica. Os serviços que os agricultores familiares realizam são pontuais e negociados caso a caso, quase sempre de forma direta com proprietários particulares de áreas já cultivadas ou em processo de plantio. Essa liderança sindical afirma ainda que as grandes indústrias e as empresas prestadoras de serviços formais raramente recorrem a membros de famílias de agricultores, sugerindo que a contratação desse tipo de público é efetuada por empresários que contratam individualmente a mão-de-obra necessária.

A inexistência de um serviço de zoneamento de áreas passíveis de serem reflorestadas, a incapacidade dos órgãos públicos ambientais de fiscalizar os atos ilícitos – como as frequentes derrubadas de florestas da Mata Atlântica –, e o trabalho precário executado por membros de famílias de agricultores evidenciam relações socioambientais arcaicas, que contrastam com a visão estratégica e a modernidade tecnológica que o setor industrial madeireiro alcançou na região. Além disso, as potencialidades de promoção do turismo rural, tema presente na agenda de várias instituições que atuam nessa zona, encontram-se seriamente comprometidas, haja vista sua forte correlação com a preservação das paisagens naturais.

Em síntese, percebe-se uma completa desarticulação das políticas públicas federais capitaneadas por ministérios diferentes, além da inexistência de contrapartidas de cunho socioambiental da parte de atores territoriais beneficiados com políticas e subvenções públicas. Durante a realização da pesquisa, não se observou nenhuma ação, ainda que embrionária, que apontasse para a instauração de uma governança territorial negociada entre as organizações que compõem esse arranjo produtivo e aquelas ligadas à agricultura familiar.

## 4 – Considerações finais

A análise dos dois projetos coletivos revela uma desarticulação, fragmentação e predomínio de uma visão setorial e corporativa das iniciativas do universo empresarial, da sociedade civil organizada, como também das políticas públicas de cunho territorial. Em última instância, o desafio do setor público – de propiciar as condições para que o planejamento do desenvolvimento territorial considere os projetos com interesses antagônicos que coexistem no território dado – não vem se concretizando na zona estudada.

A constituição de um *pool* de novas instituições no campo da agroecologia e a gestação de um APL na área da madeira e papel-celulose, além de não disporem de nenhum canal de interlocução, apresentam estratégias que se confrontam. Uma análise prospectiva desses dois projetos, que tenha por pressuposto a intensificação das duas estratégias, certamente destacará a hegemonia do polo madeireiro. A contribuição desse segmento industrial em favor da valorização do caráter multifuncional da agricultura e do desenvolvimento sustentável é inexpressiva ou, mesmo, inexistente.

Assim, a região da SDR de Lages apresenta um conjunto de dinâmicas territoriais e projetos coletivos que não apontam para um sistema de governança que contemple a dupla interação – institucional e multissetorial – necessária para processos de desenvolvimento territorial. Disso decorre a incapacidade de geração de renda de qualidade territorial que beneficie os diversos setores produtivos. O projeto de agroecologia apresenta uma baixa capacidade de inserção de um maior número de agricultores familiares, o que implicaria estabelecer parcerias para além das organizações até o momento integradas ao seu arranjo interinstitucional.

No caso do setor empresarial de madeira e papel-celulose, o vínculo com a agricultura familiar não constitui um elemento estratégico. Os agricultores familiares não são os principais fornecedores de matéria-prima nem de mão-de-

obra, e representam também barreiras à expansão das áreas de reflorestamento. A mão-de-obra para o cultivo de *pinus* é abundante na região e, mesmo que uma parcela mantenha vínculos com unidades agrícolas familiares, esses trabalhadores não são percebidos como importantes para o setor. A iniciativa de criação de um arranjo produtivo se limita, sobretudo, ao segmento da transformação, com nenhuma ação voltada para o setor agrícola familiar e muito menos para a preservação de ecossistemas nativos de elevado valor histórico e patrimonial.

Outra característica do projeto madeireiro refere-se ao fato de recorrer à valorização de recursos territoriais específicos. Esses recursos representam os fatores materiais e virtuais de um "território dado" a serem explorados, organizados ou revelados. Quando um processo de identificação e valorização de recursos latentes se concretiza, eles se tornam "ativos" territoriais, genéricos ou específicos. Os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das pessoas onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências funcionais. A metamorfose de recursos em ativos específicos é indissociável da história longa, da memória social acumulada e de um processo de aprendizagem coletiva e cognitiva (aquisição de conhecimento) de um dado território (Pecqueur, 2005).

A produção de madeira, tendo o *pinus* como matéria-prima, pode ser implementada em zonas bastante diferenciadas. No caso da região serrana, o que se destaca é a vantagem comparativa de dispor de estoques de terras pouco aptas para outras atividades agropecuárias. Como o cultivo de *pinus* não exige terras com fertilidade elevada, áreas até então inexploradas ou utilizadas com pastagens para uma pecuária pouco competitiva estão sendo destinadas ao reflorestamento.

Por fim, as duas iniciativas não dispõem de mecanismos de inclusão dos segmentos sociais pobres, embora a pobreza represente o principal desafio para o desenvolvimento territorial dessa zona. No limite, pode-se afirmar que a pobreza rural, por sua dispersão e invisibilidade relativa, representa uma versão perversa de "recurso territorial específico". Além de servir de força de trabalho barata, os indicadores socioeconômicos de precariedade são, com frequência, mobilizados por atores locais para acessar fundos de programas públicos, cujo destino acaba sendo segmentos intermediários da hierarquia social, ou então o financiamento de atividades, meio de instituições especializadas promover o desenvolvimento rural.

## Referências bibliográficas


ACIL. *Serra em Desenvolvimento*: DTR: Setor Madeireiro. Lages, ACIL, Fascículo n. 1, 2006, 24 p.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília, PNUD, 2000.

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. O desenvolvimento territorial no planalto catarinense: o difícil caminho da intersetorialidade. *Revista Extensão Rural*, Santa Maria, p. 5-30, 2008.

GRAZIANO DA SILVA, J. da. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In: ___ *O novo rural brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 1999, p. 129-140.

GUANZIROLI, C. et al. Desenvolvimento com equidade e agricultura familiar. In: *Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 15-42.

LOCKS, G. A. *Identidade dos agricultores familiares brasileiros de São José do Cerrito-SC*. Florianópolis: UFSC/PPAS, 1998, 198 p. (+ anexos), (Dissertação de Mestrado).

PECQUEUR, B. (Éd.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: l'Harmattan, 1996, 246 p.

_____. *O desenvolvimento territorial:* uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Campina Grande: Raízes, 2005, p. 10-22.

_____. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. Florianópolis, *Eisforia*, v. 4, p. 135-153, 2006.

PEGORARO, L. *O terceiro setor e a educação no Brasil:* compromisso social das fundações em Santa Catarina; o caso da Universidade do Contestado. Porto Alegre, UFRGS, 2008 (Tese de Doutorado).

RAUD, C. *Indústria, território e meio ambiente no Brasil:* perspectivas da industrialização a partir da análise da experiência catarinense. Florianópolis/Blumenau: Ed. da Ufsc/Furb, 1999, 276 p.

WEID, J. M. von der. Agroecologia e agricultura familiar para o aumento da segurança alimentar: uma visão geral. *Cadernos do Ceam*, Brasília, UnB/Ceam/Neagri, n.17, p. 59-79, 2005.


**Relatórios de pesquisa**


CAZELLA, A. A. *A função de "coesão social" da agricultura no processo de desenvolvimento rural:* o caso do município de São José do Cerrito-SC. Florianópolis, MDA/NEAD, 2002, 73 p. (Relatório de pesquisa).

_____. *A multifuncionalidade agrícola numa zona rural "desfavorecida":* o caso da comunidade Vargem Bonita - São José do Cerrito (SC). Florianópolis, CNPq, 2003, 64 p. (Relatório de pesquisa).

CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. *Relatório final de pesquisa do Consad Campos de Lages-SC*. Florianópolis, Projeto de cooperação técnica FAO/MESA: Tcp/Bra/2905, 2004, 229 p. (Relatório de pesquisa).

CAZELLA, A. A. *Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural*; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (SC). Florianópolis, FAO/ONU – CPDA/UFRRJ/Redes, 2005, 39 p. (Relatório de pesquisa).

CAZELLA, A. A.; KUNESKI, M. *Políticas de desenvolvimento rural e agrícola:* cooperação agrícola e exclusão social no município de São José do Cerrito (SC). Florianópolis, Cirad | Inra | Cemagref, 2005, 21 p.

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. *O processo de constituição dos territórios rurais do cantuquiriguaçu e do Planalto Catarinense*. Florianópolis, MDA/SDT, 2006b, 36 p. (Relatório de pesquisa).

CAZELLA, A. A. et al. *Projetos coletivos, Dinâmicas territoriais e Políticas públicas de desenvolvimento territorial na região serrana de Santa Catarina*. Florianópolis, Projeto Redes/CPDA/NEAD/MDA, 2007, 43 p. (Relatório de pesquisa).

CIRAD/INRA/Cemagref, 2005, 21 p. (Relatório de pesquisa).

CAPÍTULO 11

# LIMITES E POSSIBILIDADES DA CONSTRUÇÃO DE "TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO" NA REGIÃO SERRANA DO RIO DE JANEIRO

*Maria José Carneiro*

*Betty Nogueira Rocha*

## Introdução

O presente estudo tem como foco de observação e análise dois projetos intermunicipais cujo público beneficiário é de agricultores familiares da região serrana do estado do Rio de Janeiro. Tais ações são vistas, no contexto desta pesquisa, como projetos coletivos, por mobilizarem atores sociais em torno de interesses comuns e recursos compartilhados, e por potencializarem a construção social de territórios de desenvolvimento. Partiu-se da hipótese de que a construção dessa territorialidade é mediada por uma cultura política que imprime limites e condiciona a dinâmica territorial. Nesse sentido, a identificação dos atores sociais envolvidos e das práticas implementadas foi o primeiro passo no sentido de contribuir para a reflexão sobre a construção de uma territorialidade que ultrapasse as fronteiras político-administrativas de uma municipalidade. Sem perder de vista o interesse maior da pesquisa em verificar como tais dinâmicas contemplam a agricultura familiar, observada através da lente da multifuncionalidade, pretende-se também verificar a sua contribuição (real ou potencial) para o desenvolvimento territorial.

Devido ao conhecimento acumulado por pesquisas anteriores, decidiu-se partir do município de Nova Friburgo como referência para o mapeamento de

projetos e/ou ações que envolvessem agricultores de outras municipalidades. A ampliação do universo de observação ocorreu a partir da identificação dos projetos que serviam aos objetivos da pesquisa. Dessa maneira, constata-se a existência de projetos coletivos que mobilizavam agricultores de quatro municípios, além de Nova Friburgo: Sumidouro, Duas Barras, Bom Jardim e Teresópolis, todos pertencentes à referida microrregião.

Para desenvolvermos a reflexão proposta, apresentamos inicialmente uma rápida caracterização do universo selecionado, seguido de uma problematização da categoria de território acompanhada do uso do conceito de patronagem no contexto estudado, para então nos atermos à análise dos dois projetos coletivos em foco e propor algumas considerações finais.

## A região e as dinâmicas territoriais

Esses municípios tiveram sua origem no decorrer do século XIX, atrelados à expansão da economia cafeeira na região. A instalação da Estrada de Ferro Leopoldina, em 1873, ajudou a dinamizar a economia, tornando-se um vetor de desenvolvimento para toda a região serrana, diminuindo distâncias, incrementando o comércio, o turismo e atraindo investimentos.

Nova Friburgo, um dos mais antigos municípios, inaugurou a colonização planejada no Brasil, em 1818, com a instalação de uma colônia de famílias suíças na Fazenda do Morro Queimado, no antigo Distrito de Cantagalo. Posteriormente, no período compreendido entre 1830 até o final do século, o desenvolvimento da monocultura do café estimulou o crescimento da produção agrícola, notadamente dos hortifrutigranjeiros, para o abastecimento das fazendas cafeeiras. Devido à sua posição geográfica, passagem obrigatória para o escoamento da produção cafeeira para a capital, Nova Friburgo foi se consolidando como importante centro comercial e prestador de serviços. A existência da ferrovia possibilitou a instalação das primeiras indústrias têxteis no início do século XX, desencadeando importante processo de transformação socioeconômica com a atração de investimentos de capital nacional e estrangeiro. Paralelamente, sua potencialidade turística passa a ser explorada e incrementada pela construção de uma infraestrutura hoteleira. Atualmente, destaca-se como um importante polo de confecções de peças íntimas do vestuário feminino, em grande parte abrigadas em espaços domésticos e trabalhadas por membros de famílias urbanas e rurais.

Teresópolis, pela vasta cobertura vegetal e por suas formações rochosas, destacou-se também pelo turismo, favorecido pela inauguração, em 1908, da fer-

rovia ligando-a à cidade do Rio de Janeiro. Diversas áreas de proteção ambiental estão localizadas na região, destacando-se o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, criado em 1939, e o mais recente, Parque Estadual dos Três Picos, em 2002.

Atualmente, a região serrana tem se destacado pela horticultura para abastecimento das cidades, fazendo parte do cinturão verde do Rio de Janeiro, responsável por cerca de 90% da produção de olerícolas do estado. A topografia acidentada não favoreceu a instalação de grandes propriedades, prevalecendo pequenos e médios estabelecimentos.

É significativa a utilização de trabalho exclusivamente familiar no conjunto dos municípios estudados, com exceção de Duas Barras, onde a presença de outras formas de relações de trabalho são igualmente relevantes (diaristas, assalariados e parceiros). A parceria é uma forma de acesso à terra bastante praticada em toda a região, o que certamente contribui para o exercício da patronagem através de uma vasta rede de laços de dependência pessoal que, às vezes, são transmitidos de geração a geração. O contrato é verbal, baseado na confiança mútua e em uma ética sustentada no princípio da dívida moral entre partes, principalmente de baixo para cima. O pagamento pelo direito de se trabalhar na terra é feito em percentuais da produção, que variam de acordo com o contrato estabelecido com o proprietário.

O escoamento da produção é um dos principais problemas enfrentados pelos agricultores, que têm de se sujeitar à venda intermediada por atravessadores, posição às vezes concentrada na figura do proprietário de terra. Além disso, o fato de a maioria não possuir registro de produtor aumenta a dependência aos comerciantes, que fornecem a nota fiscal como se tivessem sido eles próprios os produtores. Soma-se aos prejuízos causados aos pequenos agricultores por essa prática bastante difundida, a evasão do ICMS do município produtor para o de Teresópolis, de onde provém grande parte desses atravessadores, contribuindo assim para a fraqueza orçamentária das secretarias de agricultura dos demais municípios. Há cerca de cinco anos, a Secretaria de Agricultura de Nova Friburgo iniciou uma grande campanha estimulando o cadastramento fiscal dos agricultores, com a finalidade de conhecer a capacidade produtiva do município e de aumentar a arrecadação municipal.

Nos últimos vinte anos, observa-se um aumento acentuado da exploração do turismo, com implicações sobre o uso do solo e sobre a especulação imobiliária, principalmente em Teresópolis e Nova Friburgo. O crescimento progressivo das habitações e sítios de lazer tem afetado também o mercado de trabalho no meio rural, com a diversificação das oportunidades, favorecendo a pluriatividade que,

no entanto, não conteve a evasão da população rural para os centros urbanos. Esses dois municípios se destacam como polo dinamizador da economia da região, principalmente no que se refere à rede de comércio e serviços, incrementada pelo turismo, mas também nos aspectos políticos, culturais e educacionais. Essa dinâmica é responsável também pela atração de parte da população de cidades vizinhas, o que tem provocado o aumento da urbanização desses dois municípios, percebido pelo crescimento da ocupação dos morros nas periferias das cidades.

Pesquisas anteriores em Nova Friburgo apontaram para a dimensão multifuncional da agricultura familiar em dois aspectos: na manutenção do tecido social em que a atividade agrícola se manteve, seja como fonte de renda principal, seja como renda complementar, e como garantia da segurança alimentar das famílias, ambos os fatores contribuindo fortemente para a reprodução social (Carneiro, 2003). Outra característica do papel da agricultura nesses municípios é a combinação com atividades não-agrícolas, com destaque para os serviços associados à exploração do turismo e à confecção. Onde isso ocorre, observam-se os melhores índices de desenvolvimento humano, como é o caso de Nova Friburgo e Teresópolis. Ao contrário, os municípios cuja população rural vive quase exclusivamente da agricultura, são os que apresentam os menores IDHs, o que coincide também com uma população rural proporcionalmente maior que a dos outros dois.

Em síntese, a dinâmica territorial dessa região é marcada pelos seguintes fatores:

- a diminuição do peso da agricultura como fonte de renda das famílias de agricultores. No entanto, essa atividade mantém a importante função como elemento de atribuição de identidade social, como produtora de alimentos para o autoconsumo e como estimuladora das redes de sociabilidade interfamiliares;
- a existência de várias unidades de conservação ambiental na região, associada à exploração do turismo, exerce uma pressão diferenciada na região, inibindo a atividade agrícola em favor da exploração do turismo ou pressionando para outras formas de produção agrícola, como a de tipo orgânica ou agroecológica;
- o turismo é um fator dinamizador desse território, ainda que venha exercendo pressões antagônicas sobre a população local, principalmente sobre os agricultores. De um lado, amplia o mercado de trabalho não-agrícola, oferecendo novas alternativas de renda à população local; de outro, reforça

a coerção à agricultura, quando esta passa a ser vista como agressiva ao meio ambiente, principalmente a que recorre a técnicas tradicionais, como a de "pousio";

• a existência de um polo de confecções em Nova Friburgo tem demonstrado a sua relevância para a agricultura familiar, ao criar possibilidades de ampliação da renda das famílias com a instalação de confecções domésticas nas localidades rurais e em domicílios de agricultores.

## Território e patronagem

Neste momento, alerta-se para a necessidade de reconhecer a diferença entre os estatutos da categoria território em diferentes contextos a que a ela recorre. É importante que se identifique quando está sendo usada como instrumento de análise (no estatuto de categoria analítica) e quando assume o lugar de categoria operacional que organiza e orienta a ação humana, como, por exemplo, a intervenção através das políticas públicas e a administração pública em geral, aproximando-se do sentido dado por Pecqueur (1996) ao que ele nomeia de "território dado". Feita essa ressalva, este estudo lida com a dimensão conceitual-analítica dessa palavra. Isso implica reconhecer que outras acepções da noção são possíveis, sobretudo quando assumem o caráter de categoria operacional, ou seja, como instrumento de execução de políticas públicas.

Recentemente, o governo brasileiro implementou uma mudança de concepção aos projetos voltados para estimular o desenvolvimento rural, ao optar por uma abordagem territorial, deixando para trás outras designações como as de desenvolvimento rural, local ou regional. Tal orientação pode ser entendida como uma tentativa de neutralizar os efeitos de uma cultura política centrada no poder local e, mais do que isso, no exercício da patronagem como princípio norteador das tomadas de decisão sobre a aplicação de recursos públicos.

Os projetos chamados de "desenvolvimento territorial", implementados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), podem ser vistos, então, como uma alternativa apresentada à sociedade para as antigas práticas conhecidas na literatura clássica, a partir de Oliveira Viana e Maria Isaura de Queiroz, como "mandonismo local". Não se trata, no entanto, de afirmar a continuidade de uma cultura política tal qual se manifestara no século XIX e início do XX (Leal, 1975). Certamente há de se exigir rigor em aplicar os mesmos conceitos a relações políticas e so-

ciais engendradas em conjunturas distintas (Carvalho, 1998). Entende-se, como observa Cunha (2006), que as relações clientelistas não devem ser restritas a um determinado tempo histórico, como também não podem ser consideradas imutáveis ao longo da história. Elas têm duração maior, o que implica assumir que se transformam enquanto se reproduzem em seu essencial.

Nesse sentido, a análise aqui desenvolvida privilegiará a dimensão da cultura política presente na tentativa de execução de três projetos de intervenção pública, buscando identificar a manifestação da patronagem nas relações sociais engendradas no processo de elaboração e implementação. A escolha dos projetos como objeto de análise deve-se à hipótese subjacente de que tais projetos, por serem motivados por interesses de diferentes municípios, possam contribuir para a construção de territórios, tal como foi esclarecido no capítulo dois da presente obra. Considerados, pelo marco teórico desta pesquisa, "projetos coletivos", eles se distinguiriam por serem supramunicipais, por terem uma relação com a agricultura familiar (contemplada no seu caráter multifuncional) ou com membros de famílias rurais, por envolverem dimensões materiais e simbólicas (que possam apontar para uma identidade territorial) que tenham reconhecimento social e político.

Nesse contexto, interessa investigar como a tentativa de construir projetos coletivos territoriais, de caráter supramunicipal, é vivenciada, seja pelos detentores do poder local (secretários municipais, por exemplo), seja por aqueles interessados na aplicação de recursos públicos. Apresenta-se, assim, uma questão-chave para orientar o questionamento aos dados: o que favorece a ruptura das fronteiras municipais na construção de projetos comuns que disputam por recursos públicos e, no sentido oposto, o que impede ou dificulta a transposição dessas fronteiras?

## Os projetos coletivos e seus sujeitos

A partir do mapeamento dos principais atores sociais comprometidos de alguma maneira com a agricultura familiar, dos projetos coletivos e programas públicos, observa-se um conjunto de ações que se diferenciavam por sua abordagem funcional e sistêmica do território. Nota-se que o entendimento e o uso que se faz da noção de território adquire nuances distintas, dependendo do enfoque conceitual utilizado. Nesse sentido, o olhar analítico deste estudo seguiu três lógicas: (1) os fatores estruturantes, entre os quais se destacam as dinâmicas socioeconômicas ou espaciais; (2) as políticas públicas, através dos seus

programas de âmbito municipal, estadual ou federal; (3) os projetos coletivos supramunicipais que contemplam os três critérios definidos à luz do enfoque da multifuncionalidade da agricultura.

O fio condutor da pesquisa de campo foi a primeira entrevista realizada com um representante da União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro (Unacoop). Através das informações coletadas com a gerente da instituição, identificaram-se alguns projetos coletivos que informam as tramas e enredos definidores das dinâmicas territoriais. Para além do "território dado" e para a finalidade deste estudo, foram selecionados como universo espacial de observação, afora de Nova Friburgo, os municípios de Sumidouro, Duas Barras, Bom Jardim e Teresópolis, todos pertencentes à região serrana do estado e relacionados entre si pelos objetivos comuns presentes nos "projetos coletivos".

Criada em dezembro de 1992 com o objetivo de representar e defender os interesses dos pequenos produtores rurais do estado do Rio de Janeiro, a União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro administra o pavilhão 30 das Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro S.A. (Ceasa), destinado à comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar do estado. Além da gestão administrativa desse espaço, a entidade oferece assessoria técnica e jurídica; câmara fria para conservação dos produtos; cursos de capacitação em produção de insumos agroecológicos, embalagem, classificação e beneficiamento de produtos; representação política em espaços públicos; parcerias com prefeituras, etc. Ela congrega, atualmente, cento e duas associações e cooperativas em todo o estado. Em Nova Friburgo, são três associações de produtores filiadas, o que corresponde a um universo de 215 agricultores familiares; Teresópolis tem duas associações filiadas, que representam 177 agricultores, e, em Sumidouro, duas, que agregam 443 agricultores. Não se tem registro de associados em Bom Jardim e Duas Barras.

Sua gestão é realizada por uma diretoria composta por onze agricultores eleitos em assembléia geral para o exercício de dois anos. Todo e qualquer agricultor filiado a uma associação ou cooperativa que seja associada da Unacoop pode se candidatar a uma das vagas da diretoria. A fonte de renda da instituição é o pagamento da anuidade das associações e cooperativas afiliadas, bem como recursos provenientes de parcerias com a sociedade civil organizada e com o poder público nas suas esferas estadual e federal. A entidade tem se firmado como importante instituição na promoção de intercâmbio entre os agricultores familiares das diversas regiões do estado do Rio de Janeiro, com participação efetiva e constante no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

(Cedrus) e nas oficinas territoriais promovidas no âmbito da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA.

Trata-se, portanto, de um importante agente mobilizador de atores sociais no meio rural do estado do Rio de Janeiro, o que resultou, por exemplo, na sua indicação para promover a articulação do recém-criado território rural Baía de Ilha Grande. Seu foco principal é possibilitar a comercialização e escoamento da produção dos agricultores, e, para isto, conta com diversas parcerias, como o Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária (Idaco), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro (Emater), Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (Abio), Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (Pesagro), SDT/MDA, programas governamentais voltados para a agricultura, dentre outros.

Identificam-se três eixos que orientam e informam as atividades desenvolvidas pela Unacoop: agroecologia, comercialização e associativismo/cooperativismo. Nessa perspectiva, surgiu o "Projeto de Capacitação de Agricultores Familiares", cuja "demanda" foi "identificada" por parte da gerente-geral da instituição, a qual propôs a capacitação de agricultores familiares no "manejo ecológico dos recursos naturais através de formas de ação coletiva (como associativismo e cooperativismo) em torno da organização comunitária e construção de uma unidade de produção de mudas agroecológicas em cada comunidade selecionada"[1].

O termo agroecologia, quando aplicado a tais projetos ou quando mencionado pelos atores sociais entrevistados, não obedece a uma conceituação precisa. Em termos gerais, essa noção está associada e limitada à ideia de produção orgânica. Observou-se que o discurso político local é carregado das categorias "sustentabilidade", "agroecologia" ou "agricultura orgânica", o que recebe um sentido próprio no contexto atual em que tais categorias passaram a fazer parte do jargão político, principalmente quando o que está em jogo é a demanda de recursos públicos (Carneiro & Braga, 2007). Como se sabe, a noção de sustentabilidade, normalmente articulada à de desenvolvimento, tornou-se referência obrigatória em quase todos os programas públicos governamentais e não-governamentais, principalmente após 1992.

No que se refere aos outros dois eixos temáticos, há uma convergência de objetivos, já que, do ponto de vista estratégico, a organização dos agricultores

[1] Fonte: Projeto de Capacitação de Agricultores Familiares. União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro – Unacoop. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf-Capacitação, 2003.

em torno de associações ou cooperativas podem viabilizar e incrementar a comercialização de seus produtos. Não é intuito, aqui, discorrer sobre esses três eixos, mas apenas reter estas informações como definidoras de um padrão que orienta as práticas e ações no território, como se verá adiante, na análise de outros projetos coletivos. Este artigo retém-se à análise do projeto de capacitação proposta pela Unacoop.

A atual diretora da entidade, ex-agricultora, foi "convidada pelos seus colegas" a assumir a gerência da entidade devido à sua "experiência no meio rural e relação de amizade e confiança mútua com os agricultores associados", conforme explica. Esta relação lhe confere uma autonomia ao representar a instituição nas mais diversas instâncias, muito embora faça questão de destacar que suas ações são todas "legitimadas pela diretoria".

Cabe destacar a forma como se deu o acesso à informação sobre o programa Pronaf-Capacitação[2]. Ela é reveladora do peso das relações pessoais sobre os procedimentos burocráticos e supostamente impessoais. A diretora da entidade soube da existência desses recursos através de um contato telefônico com o secretário estadual do Pronaf no estado do Rio de Janeiro, que a incentivou a elaborar uma proposta a fim de pleitear recursos.

Inicialmente, a capacitação foi proposta para os municípios de Nova Friburgo, Paracambi (município de origem da diretora da Unacoop) e Teresópolis, incorporando algumas de suas associações de produtores. Sustentando-se no argumento da restrição do prazo para apresentação do projeto, a seleção inicial das associações a serem beneficiadas baseou-se nas relações pessoais previamente existentes: relações de amizade e de confiança entre a proponente e os presidentes das associações escolhidas atuaram no convencimento dos agricultores associados a participarem. Tendo sido rejeitado, o mesmo projeto foi readaptado a novas exigências do Pronaf e reapresentado, aproveitando a existência de uma "sobra de recursos". Nesse segundo momento, foram realizadas visitas às associações envolvidas, inicialmente com o intuito de "apresentar a ideia às comunidades" sob a justificativa de identificar e estimular o interesse dos agricultores. As diferentes etapas do projeto tinham por objetivo capacitar os agricultores familiares no manejo ecológico dos recursos naturais, através de formas de ação coletiva (como associativismo e cooperativismo) em torno da organização co-

[2] O Pronaf-Capacitação é uma modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, com objetivo de fornecer recursos para projetos que contribuam para fortalecer a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural. O público-alvo é o agricultor que precisa de capacitação e de assistência técnica.

munitária e a construção de uma unidade de produção de mudas agroecológicas em cada comunidade. Após a apresentação formal da proposta, cada associação manifestou-se oficialmente (através de ata de assembléia ou reunião) sobre a sua adesão (ou não) ao projeto.

Duas associações "não se sentiram capazes de mobilizar os agricultores" e desistiram de participar. Para manter o caráter intermunicipal – exigência governamental – três associações de outros municípios vizinhos foram convidadas, tendo uma delas recusado o convite. Um novo convite foi feito à Associação de Produtores e Moradores de outro município não previsto até então, a qual aceitou participar, mais em virtude das relações institucionais (Unacoop-Associação) e pessoais entre agricultores e diretora da Unacoop do que propriamente pelo convencimento dos benefícios que seriam gerados com a participação no projeto.

Interessante registrar que todas as desistências foram baseadas no mesmo argumento: dificuldade em mobilizar os agricultores em torno de um curso de capacitação e instalação de unidade de produção baseados na prática agroecológica. As dificuldades realçadas pelas lideranças das associações em aderir ao cultivo de produtos agroecológicos são de cunho econômico (custo de produção elevado) e cultural (dificuldade e resistência de alguns agricultores em mudar o procedimento de cultivo). A chamada agroecologia exige, portanto, um esforço de convencimento, de "catequese", como dizem alguns, que supõe também um processo educativo em rede, em que a experiência de uns é repassada a outros, na tentativa de aumentar o número de adeptos. No entanto, o principal argumento de convencimento continua sendo a experiência dramática resultante da contaminação ambiental e intoxicação humana, principalmente dos próprios produtores, pelo uso excessivo de agrotóxico.

Apesar de os discursos dos gestores de política pública local enfatizarem o estímulo à produção "sustentável" ou "agroecológica", os municípios da região serrana do Rio de Janeiro são grandes consumidores de insumos químicos na produção que abastece boa parte dos vegetais e folhas consumidos na capital. Mas é com o uso recorrente dos adjetivos sustentável ou agroecológico que secretários da agricultura tentam marcar suas gestões e angariar recursos para a agricultura.

Observa-se que, acima de todos os esforços despendidos para recrutar associações de produtores para os cursos de capacitação à produção agroecológica, os compromissos que regem as relações pessoais são o mecanismo mais eficaz para se conseguirem adesões. Dessa maneira, pode-se inferir que esse projeto de capacitação cumpre também um importante papel no reforço dos laços pessoais

entre agricultores e a diretora da Unacoop. Constitui, assim, um importante mecanismo de legitimação de sua autoridade como liderança local, o que lhe garante uma posição de destaque em disputas internas nos espaços de concertação política sobre a agricultura fluminense, assim como nas disputas por recursos via projetos. Talvez se encontre aí um sentido para o esforço da diretora da Unacoop nesse processo de convencimento. Não seria demasiado entender esse empenho como um dos elementos de uma relação entre desiguais. A lógica que informa essas relações está embebida num padrão de reciprocidade desequilibrada, na qual a troca de favores alimenta a relação entre um mediador – aquele que tem acesso a informações ou domina as formas de acesso a recursos públicos (a Unacoop e sua representante) – e o prestígio e a lealdade conferidos pela "clientela" – os presidentes das associações (Caniello, 1990). Nesse caso, seguindo os princípios da patronagem, seriam entendidos como "favores" ou "bens" doados o conjunto de serviços prestados aos agricultores pela Unacoop através da mediação de sua diretora.

À medida que as categorias analíticas utilizadas pelo pesquisador constroem e moldam realidades de uma cultura (Marques, 1999), é importante destacar que, ao se fazer referência ao código da patronagem, reconhece-se a notável variabilidade etnográfica desse tipo de relação social e a utilização correlata ao conceito de clientelismo (Caniello, 1990), conforme referência anterior. Esse exercício de análise aciona dados etnográficos que permitem avaliar como as estratégias e ações de atores em diferentes posições sociais são mediadas por linguagem de comportamento social específico, na qual a base ética se expressa nos idiomas da patronagem (Grynszpan, 1990) e, por conseguinte, na complexa teia de relações pessoais, amizade, compadrio e, por que não dizer, de clientelismo. Assim, a doação de sementes ou mudas seria um importante motor de dinamização das relações verticais que sustentam a posição da mediadora: "para você fazer um projeto para alguém, para algum órgão, você tem que contar toda uma história, tem que montar um enredo [...]. Então você tem que inventar uma coisa que não está afim para poder conseguir o que você está afim", relata a diretora da Unacoop.

A montagem do "enredo" se refere ao fato de os recursos pleiteados serem liberados apenas para propostas que visassem à capacitação e não investimentos, contrariando os interesses das associações de produtores normalmente voltados para investimentos (que podem ser entendidos também como objetos de "doações") que tragam melhorias para a comunidade[3]. Esse dado exige um esforço

[3] Sobre a relação entre gestão pública, lideranças das associações e produtores rurais como parte de uma rede de trocas de bens e favores, ver Carneiro & Braga (2007).

maior da proponente do projeto, no sentido de mobilizar pessoas para objetivos com os quais não se identificam.

> Nós fizemos. O Pronaf-Capacitação lá não poderia ter investimento, a Unacoop, na hora, entrou com investimento, porque eles [os agricultores] só aceitavam fazer [o curso] com investimento. Eles acham que tem que deixar para o produtor alguma coisa para poder sentir que foi beneficiado. Ele não entende que a capacitação [por si] só, para ele, é um benefício. Não é todo mundo que entende isto. (Diretora da Unacoop)

Ainda que os recursos existentes não pudessem ser utilizados para reforçar as relações de troca de bens materiais, já que a capacitação não era vista como um "benefício", a estratégia da representante da união das cooperativas foi transferir a responsabilidade pela não-concessão do bem desejado pelos seus "clientes" – o investimento em infraestrutura ou a doação de sementes e insumos – para o governo federal que, como já se sabia, não aprovaria tais recursos. Sua posição de "batalhadora pelos interesses dos agricultores" seria, assim, confirmada, e sua posição de mediadora na disputa pelo acesso a recursos públicos seria mantida. Este parece ser o objetivo principal dessa empreitada, mais importante que o conteúdo em si do que está sendo "ofertado" e do interesse dos clientes no bem ofertado. A patronagem se afirma já que os procedimentos de acesso aos recursos públicos exigem uma série de conhecimentos e de trâmites institucionais que não são facilmente manipulados pelos agricultores. Além disso, os espaços de representação não desempenham plenamente seu papel de institucionalizar a mediação entre os cidadãos e o poder público (Marques, 1999, p.139). Diversos autores, como Campbell (1964), Herzfeld (1987) e Briquet (1998), argumentam que é nesse sentido que a constituição de uma burocracia mais efetiva poderia se configurar num fator limitante das relações assimétricas entre patrão e cliente, muito embora os dois sistemas coexistam sem se excluírem mutuamente. A plasticidade desses sistemas é revelada em virtude de o código da patronagem subsistir quando e onde quer que a burocracia encontre dificuldade de se instalar (Herzfeld apud Marques, 1999, p.140). A coexistência de relações de patronagem e a burocracia, o que Briquet (1998) chama de "clientelismo burocrático", baseia-se na monopolização das instituições controladas pelo Estado que fazem uso sistemático de recursos públicos para fidelizar a clientela e, com isto, reproduzir as condições materiais de sua hegemonia. Esse argumento será retomado posteriormente.

Por outro lado, a falta de proporcionalidade da representação da categoria de agricultores familiares em relação à do poder público, no Cedrus, incentiva, so-

bremaneira, articulações baseadas em códigos de patronagem, quando se trata de garantir a aprovação de propostas que contemplem determinados grupos sociais. Embora o presente enfoque não privilegie a abordagem descrita no âmbito da política pública de desenvolvimento territorial promovida pelo MDA através da SDT, é importante destacar a interferência das proposições dessas institucionalidades nas dinâmicas territoriais da área estudada.

Pode-se entender que o esforço da SDT em institucionalizar espaços de concertação intermunicipais caminharia na direção de instituir uma dimensão burocrática, impessoal e representativa, que atuaria no sentido de romper com a dinâmica das relações pessoais, colaborando, para isso, a mobilização e representação de diferentes grupos sociais envolvidos na construção de "territórios de desenvolvimento". A ampliação das categorias sociais de sujeitos desse processo, promovida pelo próprio MDA, pode ser entendida como um passo importante nessa direção, ao integrar pescadores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, artesãos, assentados e acampados da reforma agrária. A questão é que essa institucionalização não chega, ou não chegou ainda, a fundamentar uma nova cultura política alternativa às relações de troca de favores e de compromissos morais. Cabe indagar, no entanto, se tal mudança de práticas tão constitutivas da sociedade brasileira seria possível de ser realizada somente através dessas ações.

Outra experiência que vem confirmar tal interpretação é a do processo de construção do projeto intermunicipal "Organização da Produção e da Comercialização com Agregação de Valor à Produção Agrícola Rural"[4], com o objetivo de implantar uma unidade agroecológica para beneficiamento do caqui (como carro-chefe), tomate e maracujá, envolvendo os municípios de Nova Friburgo, Sumidouro, Carmo e Duas Barras. O projeto é resultado da negociação entre secretários de agricultura e extensionistas com o objetivo de se candidatarem a recursos federais do Pronaf Infraestrutura Intermunicipal[5].

A instalação da unidade foi justificada formalmente, a fim de atender a uma norma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no que se refere à padronização das embalagens e classificação dos produtos, para garantir a uni-

[4] Até o momento da realização da pesquisa de campo, o projeto ainda não tinha sido implementado; sua execução estava dependendo da liberação dos recursos pela Caixa Econômica Federal.

[5] A resolução nº 33, de 18 de agosto de 2003, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), estabeleceu como regra, na fase de transição da modalidade Pronaf-Infra para o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que os projetos a serem financiados através desta modalidade deveriam ter um caráter de "integração entre municípios, no sentido de regionalidade das ações planejadas e complementares a outras ações de desenvolvimento microrregional" (parágrafo 1º, art. 2º).

formidade e agregar valor. O curioso, no entanto, é que, dos quatro municípios envolvidos, apenas Sumidouro e Nova Friburgo têm produção expressiva de caqui. Embora se constate a insignificância da produção dos outros dois municípios, a presença deles no projeto era considerada fundamental para a sua aprovação, respeitando as novas exigências de abordagem territorial de desenvolvimento. Além disso, justifica o extensionista, era uma oportunidade para que os próprios envolvidos "treinassem o território".

Trata-se de um projeto intermunicipal, cujo subproduto seria "treinar" a lógica territorial, rompendo com a tradição da aplicação de recursos públicos, tendo como referência os interesses de um único município. A ideia, aqui, foi formalizar uma proposta que congregasse um conjunto de municípios, com o objetivo de configurar a abrangência intermunicipal e possibilitar o acesso a recursos federais específicos. No entanto, cabe registrar que a ideia de elaborar esse projeto não incluía a preocupação prévia de envolvimento, sensibilização e mobilização dos atores sociais locais a serem beneficiados. O emprego da noção de "territorialidade" estava se referido muito mais à seleção de produtos comuns aos municípios e à proximidade geográfica entre eles. É preciso não perder de vista que é justamente da relação do homem com o espaço em que vive, nas apropriações políticas e simbólicas desse espaço, que se estabelece uma territorialidade, sustentando e estimulando uma identidade territorial (Haesbaert, 1995, p. 78). Identifica-se, nesse caso, a intenção de exercitar uma dinâmica produtiva que extrapola os limites da municipalidade, cuja lógica operacional tem por base condicionantes geográficos (localização) e identitários (agricultores familiares). Todavia, persiste a lógica operacional da política de cima para baixo que, por um lado, é eficaz na proposição, articulação e aprovação nas instâncias decisórias e, de outro, é ineficiente devido aos entraves que dificultam a sua operacionalização, como se verá a seguir.

Na proposta de implantação da unidade de beneficiamento, está prevista a criação de uma cooperativa, que será responsável pela sua administração. A organização em torno de uma cooperativa faz-se necessária porque somente produtores organizados em cooperativas estão aptos a comercializar seus produtos. Existe uma questão fiscal (emissão de notas fiscais, por exemplo) e legal (legislação vigente) que normatiza a comercialização e, portanto, a necessidade de enquadramento.

O processo de construção desse projeto está diretamente relacionado com o VIII Encontro Técnico da Cultura do Caqui[6], realizado no município de Duas

[6] Segundo informações do técnico da Emater-Rio, esta atividade é promovida periodicamente pela Emater, com objetivo de promover um espaço de debate e troca de informações entre os agricultores, técnicos, etc.

Barras, em julho de 2003, quando foi proferida uma palestra sobre o processo de padronização, classificação, embalagem e comercialização de caqui pela Cooperativa Agrícola Sul de Minas (localizada em Turvolândia, Minas Gerais), despertando o interesse dos agricultores familiares presentes. O equipamento utilizado pela cooperativa de Turvolândia é automático: classifica a fruta a partir de critério de peso e aparência, garantindo não só a padronização e atendimento à legislação vigente como também agregando valor ao produto. Nos municípios envolvidos no referido projeto, o processo de classificação, padronização e embalagem ainda é feito manualmente, limitando a comercialização do produto em determinados nichos de mercados. Do interesse dos agricultores que participaram do encontro, surgiu a ideia de elaborar um projeto, visando a captar recursos e a viabilizar a instalação da beneficiadora. A responsabilidade pelo planejamento e elaboração da proposta foi de incumbência da Emater, da Pesagro, do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) e das prefeituras dos quatro municípios.

De acordo com a percepção de um extensionista, o interesse dos agricultores familiares em relação ao projeto guarda em si uma ambiguidade, pois, ao mesmo tempo que expressa a motivação dos agricultores na implantação da unidade de beneficiamento, revela, como um dos entraves, a falta de envolvimento e participação destes na concepção da proposta. Entende-se essa dificuldade como decorrente da própria falta de familiaridade com as práticas decisórias participativas nos espaços de concertação existentes, como também pela ausência de uma "cultura de cooperação" entre atores sociais com interesses distintos, como bem identificou um extensionista entrevistado:

> Acho que, com esse projeto, a gente não consegue arrebanhar a maioria desses produtores, até porque formar uma cooperativa é um pouco complicado. É um conflito de interesses, né? Às vezes, um puxa para um lado e outro puxa para o outro.

O fato de algumas cooperativas não terem dado certo serve de argumento para confirmar os receios dos agricultores, produzindo um efeito negativo em suas avaliações. É como se o insucesso de um empreendimento refletisse sobremaneira as experiências de todos os demais e, daí, a dificuldade de "pensar em conjunto". Além disso, o conflito de interesses demarca as ações individuais, comprometendo ações coletivas. Assim, o maior desafio, identificado pelos próprios envolvidos nesse processo, reside na constituição de uma cooperativa de produtores, que passaria a ser responsável pela gestão desta unidade.

Um outro fator inibidor da mobilização dos agricultores na elaboração de projetos coletivos de desenvolvimento, apontado pelos secretários de agricultura, é o fato de que suas demandas nem sempre são aprovadas pelas instâncias decisórias superiores, desde as prefeituras até o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. A percepção de que suas demandas não são consideradas prioritárias por esses fóruns leva ao descrédito sobre o poder de decisão dos próprios agricultores e, por conseguinte, coloca em xeque a eficácia da política participativa. Além disso, algumas prefeituras atuam sistematicamente no sentido contrário à lógica da abordagem territorial de desenvolvimento, rejeitando, por princípio, qualquer demanda que venha dos Ciats. Como a liberação de recursos federais tem de ser feita pelas instâncias municipais, criou-se uma situação paradoxal, que acaba por submeter a lógica territorial aos poderes locais, municipais. Como nem sempre as demandas dos agricultores familiares vão ao encontro dos interesses do poder público instituído (municipal, estadual ou federal), e como esse poder, na maioria dos casos, se sustenta em um padrão ético à base de relações pessoais, vislumbram-se duas alternativas: a mais convencional, na qual as demandas dos agricultores são negociadas na sala do secretário ou da prefeitura e sujeitas ao "comportamento generoso [do patrão] para com sua clientela" (Canielo, 1990, p. 49); a outra possibilidade depende do peso das organizações locais no processo de legitimação das instâncias de representação e de concertação de abrangência territorial e supramunicipal, o que poderá ou não resultar na configuração de "territórios" definidos acima. Interessante observar, e este seria um bom assunto para ser desenvolvido em outra ocasião, é a maneira como a liderança local está se apropriando da noção de território e atribuindo-lhe novos significados, em um processo de reelaboração da percepção sobre os espaços de identidade, como sugere o presidente de uma associação de produtores: "As semelhanças [entre os municípios] são muito grandes, então você acaba tendo os mesmo problemas e processos. [...] A gente acaba criando, nem que seja pelas coisas ruins, a gente acaba criando uma identidade."

Da perspectiva da liderança e dos representantes das instituições públicas envolvidas, essa identidade "territorial" encontra-se ancorada em três fatores: a proximidade geográfica entre os produtores de municípios distintos, o que facilita a troca entre eles; o perfil comum da agricultura, baseada na organização familiar e na produção de olericultura; e a agroecologia como demarcadora de uma identidade territorial em potencial a ser explorada no futuro, já que a região observada desempenha um importante papel na produção estadual olerícula e sedia uma das certificadoras de produtos orgânicos do estado (a Abio).

## Considerações finais

Ainda que os projetos coletivos observados passem por um processo de encaminhamento que inclui, ao menos formalmente, a apresentação dos objetivos, a sua apreciação pelos possíveis beneficiados e a submissão à aprovação nos espaços de decisão coletiva, verificou-se que tais procedimentos não chegam a modificar (ainda?) as práticas decisórias sustentadas nas relações interpessoais. Foi possível constatar como um traço constitutivo da sociedade brasileira – a patronagem e o clientelismo – opera na tentativa de construção territorial que tem os agricultores familiares como atores sociais e principais beneficiários das políticas públicas acionadas.

Uma cultura política baseada na confiança pessoal e na dívida moral sustenta, por sua vez, a atuação dos mediadores, sejam estes presidentes de associações, lideranças de entidades privadas, secretários, prefeitos, representantes da sociedade civil em conselhos deliberativos, etc. No entanto, foi possível perceber que esse tipo de relação colabora tanto para limitar a autonomia dos agricultores no processo de identificação de seus próprios interesses, inibindo, assim, a sua participação na elaboração de projetos coletivos, como, por outro lado, favorece a comunicação rápida entre pessoas e instâncias e engendrando processos que poderão, ou não, resultar na conformação desses "territórios".

Trata-se da constituição de redes as quais, apesar de relacionar representantes do poder público, sociedade civil e agricultores, guardam a capacidade de mobilização e negociação de atores sociais, baseadas no código da patronagem e nos laços de lealdade e reciprocidade (Grynszpan, 1990), visando à negociação de interesses que nem sempre são os explicitados. Constatou-se que, em parte, a manutenção e a ampliação dessas redes sociais de sustentação de determinadas posições de autoridade, assim como o fortalecimento de laços de lealdade e de reciprocidade, podem se impor aos objetivos formais dos projetos em disputa.

Até aqui, atribuiu-se à lógica da patronagem, inevitavelmente, uma conotação negativa e crítica (Gellner, 1997 apud Marques, 1999, p.138). Entretanto, há evidências de que esse tipo de relação, paradoxalmente, viabilizou a elaboração de projetos coletivos que podem caminhar na direção da construção de territórios de desenvolvimento. Se não se recorresse às redes pessoais, dificilmente as primeiras experiências no sentido de conformar projetos coletivos teriam saído das boas intenções dos agentes das políticas públicas.

Todavia, as divergências e convergências das estratégias de negociação entre os atores da sociedade civil – motivados pelo processo de democratização ao

acesso de recursos públicos – e os atores governamentais – preocupados com a gestão das políticas e manutenção de uma determinada posição nas relações de força na esfera pública – limitam, de maneiras diversas, a constituição de "territórios de desenvolvimento".

O panorama apresentado coloca em pauta o seguinte questionamento: para onde apontam as novas práticas da abordagem territorial de desenvolvimento para o meio rural? Retome-se, então, o argumento de Briquet (1998) sobre o "clientelismo burocrático". Para o autor, a análise dos

> processos efetivos da modernização mostra, entretanto, que a formação e o desenvolvimento das instituições políticas modernas pode muito bem se acomodar às condutas clientelistas que participam do funcionamento das instituições e da realização concreta de seus objetivos sobre um território determinado. (Briquet, 1998, p. 36)

Mais precisamente, a criação e institucionalização de novos espaços representativos denotam, sem dúvida, uma mudança na concepção do "fazer política", estimulando uma cultura política baseada na participação, negociação e concertação em torno de projetos e ações coletivas. Em termos empíricos, foi possível constatar que, embora os casos analisados não estejam referenciados a um território rural institucionalizado pelo poder público (MDA), a ideia de "treinar" a lógica territorial se fez presente, mas permeada de práticas clientelistas.

No que se refere à contribuição da agricultura familiar na construção de uma identidade territorial, observou-se uma situação paradoxal no que tange à tentativa das entidades envolvidas em imprimir a marca da "agroecologia" (ou orgânica) na produção desse território. Pois se, de um lado, um dos projetos coletivos analisados estava ancorado na ideia de estimular a produção "agroecológica" via a capacitação de agricultores, por outro, algumas associações de agricultores recusaram participar devido à crença na resistência dos agricultores a essa ideia. Nesse sentido, a "vocação" para um tipo de produção adaptada à conservação ambiental – tendo em conta a existência de diversas áreas protegidas – estaria sendo colocada em xeque pelas diversas dificuldades apontadas pelos próprios agricultores.

O projeto de capacitação de agricultores familiares para o "manejo ecológico dos recursos naturais" encontrou resistência não apenas em relação à conversão para a agroecologia, mas também no que diz respeito à organização coletiva através do associativismo e do cooperativismo. Percebem-se aí os limites de uma ação aparentemente participativa, resultante de uma "demanda identificada"

pela instituição proponente. A reação encontrada por parte de certas associações aponta para um descolamento entre os interesses dos agricultores e os objetivos do projeto, o que vem corroborar a ideia de que tais projetos não foram resultado da mobilização dos agricultores nem correspondiam aos seus interesses comuns. Trata-se, sim, de um projeto que pretende atuar na direção de promover o desenvolvimento territorial que, ao partir de uma proposição de cima para baixo, depara com a resistência encontrada. É, no mínimo, precipitado concluir que ele tenha colaborado para potencializar a construção social de territórios.

Finalmente, retomando a dimensão da multifuncionalidade da agricultura, observa-se que, de certa maneira, a tentativa de implementar um projeto pautado pela agroecologia acabou por excluir um segmento de agricultores, talvez os mais pobres, os com menor capacidade de suportar as perdas inicias da conversão, os com menor grau de informação e escolaridade, o que estaria comprometendo a capacidade potencial desses agricultores em exercer suas múltiplas funções. Não há informações que permitam avançar na qualificação desses excluídos nem dos que foram integrados ao projeto, mas deixa-se registrada a questão para possíveis desdobramentos futuros.

## Referências bibliográficas


BRIQUET, Jean-Louis. La Politique Clientélaire. Clientélisme et Processus Politiques. In: BRIQUET, J.L. SAWICKI, F. *Le Clientelisme Politique dans Les Sociétés Contemporaines.* Paris: Presses Universitaires de France, 1998.

CAMPBELL, J.K. Honour, Family and Patronage: A Study of Institutions and Moral Values in a Greek Mountain Community. In: SCHMIDT, S. W. et al. *Friends, Followers and Factions.* A Reader in Political Clientelism. Oxford University Press, 1964.

CANIELLO, Márcio. Patronagem e Rivalidade: Observações iniciais sobre processos de modulação ética numa cidade do interior. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 46-58, 1990.

CARNEIRO, Maria José; BRAGA, Carolina Heliodora. A ideia de sustentabilidade no "fazer política": o caso de um CMDRS no estado do Rio de Janeiro**.** In: LIMA, E.; DELGADO, N.G.; MOREIRA, R.J. (Org.) *Mundo Rural IV*. Configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad, 2007.

CARNEIRO, Maria José. Agricultura, meio ambiente e turismo: desafios para uma agricultura multifuncional. In: CARNEIRO, M.J.; MALUF, R. (Org.) *Para Além da Produção*: Multifuncionalidade e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. In: *Pontos e bordados*: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1998, p. 130-153.

CUNHA, Alexandre Mendes. Patronagem, Clientelismo e Redes Clientelares: a aparente duração alargada de um mesmo conceito na história política brasileira**.** In**:** *Revista História*. São Paulo, v. 25, n. 1, p. 226-247, 2006.

GRYNSZPAN, Mário. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 14, ano 5, 1990.

HERZFELD, Michael. *Anthropology Through The Looking Class*. Critical Ethnography in the Margins of Europe. New York/Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

HAESBAERT, Rogério. *"Gaúchos no Nordeste" - Modernidade, Des-territorialização e Identidade.* Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Geografia, USP, 1995.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MARQUES, Ana Claudia D. R. Algumas faces de outros eus. Honra e patronagem na antropologia do Mediterrâneo. In: *Mana*, v. 5, n.1, p. 131-147, 1999.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições Políticas Brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

PECQUEUR, B. (Éd.) *Dynamiques territoriales et mutations économiques*. Paris: L'Harmattan, 1996.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios.* São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

CAPÍTULO 12

# MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA E TERRITÓRIO: AVANÇOS E DESAFIOS PARA A CONJUNÇÃO DE ENFOQUES

*Ademir A. Cazella*

*Philippe Bonnal*

*Renato S. Maluf*

A pesquisa que deu origem à presente publicação foi desenvolvida com duas entradas interligadas e complementares. De um lado, realizaram-se estudos de caso em áreas selecionadas, abordando a construção social de territórios induzida pelas dinâmicas territoriais e projetos coletivos presentes nessas áreas. Essa abordagem incluiu uma questão comum de pesquisa, a qual visava a saber como tais dinâmicas e projetos contemplam a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social. De outro lado, analisaram-se programas públicos voltados para a agricultura familiar e o meio rural que fossem portadores de um enfoque territorial ou refletissem o contexto de territorialização das políticas públicas. A análise objetivou verificar a incorporação por esses programas de elementos do enfoque da multifuncionalidade da agricultura.

A equipe de pesquisa elaborou um marco analítico que orientou a execução dos oito estudos de caso, os quais, por sua vez, expressam boa parte da diversidade característica do país. De forma complementar, buscou compreender os pressupostos do recorte territorial presentes nas políticas públicas, objetivo que se materializou por meio da referida análise dos principais programas voltados para a agricultura familiar e o meio rural. Ambos os caminhos possibilitaram apontar as várias contribuições da agricultura familiar para o desenvolvimento territorial à luz do enfoque da multifuncionalidade da agricultura.

Conforme mencionado na apresentação desta coletânea, os estudos de caso foram conduzidos de modo a valorizar tanto a diversidade das unidades espaciais pesquisadas quanto os distintos enfoques resultantes da composição multidisciplinar das equipes regionais. Assim, pode-se observar nos capítulos correspondentes que o enfrentamento da questão comum de pesquisa, em lugar de obedecer a um roteiro padrão, fez-se de modo a trazer à tona as várias dimensões envolvidas na construção de territórios (socioeconômica, simbólica, política e de gestão, entre outras).

Como resultado do procedimento adotado, fica evidente a complexidade dos desafios a serem enfrentados quando se pretende conjugar os enfoques da multifuncionalidade da agricultura e de território. Retomar os principais desafios nessa direção constitui o principal objetivo deste capítulo conclusivo.

## Dinâmicas territoriais, projetos coletivos e multifuncionalidade da agricultura familiar

As análises das dinâmicas territoriais e dos projetos coletivos presentes em territórios determinados, com ênfase no modo como contemplam a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social, revelaram, ao menos, três elementos, com base nos quais se pode construir uma tipologia dos casos trabalhados. Essa tipologia deve ter em conta, desde logo, a diversidade e, principalmente, a especificidade que é própria das dinâmicas territoriais. O segundo elemento diferenciador dos casos diz respeito aos graus e formas de intervenção da agricultura familiar nas dinâmicas e projetos territoriais específicos. O terceiro toma em conta as convergências e divergências dos projetos coletivos envolvendo a agricultura familiar, presentes num dado território. Perpassando os três elementos, apresentam-se as relações das dinâmicas territoriais com as políticas públicas, principalmente com o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR-SDT/MDA).

Nesses termos, as áreas estudadas podem ser reunidas em três grupos, segundo as características mais pronunciadas das dinâmicas territoriais ou dos projetos coletivos.

No primeiro grupo, encontram-se os estudos sobre dinâmicas territoriais ligadas a territórios de política pública. Enquadram-se nessa condição as áreas do entorno de Campina Grande (PB), Norte do Espírito Santo, Marabá (PA) e Litorânea de Parati (RJ). Os chamados Territórios da Borborema (PB) e do Norte do Espírito Santo podem ser caracterizados como territórios de política pública

com institucionalidades convergentes, no sentido de que os projetos coletivos dos atores sociais vinculados à agricultura familiar, com os correspondentes conflitos de concepções e interesses, tendem a convergir para os espaços ou instâncias de uma política pública. Em ambos os casos, mas, de maneira mais marcada, para a Borborema, existiam projetos coletivos fortes antes da implementação dos territórios de identidade, a saber, a atuação do Polo Sindical na promoção da agroecologia no caso da Borborema, e a mobilização relacionada com a educação no campo e agroecologia no Norte de Espírito Santo. Esses projetos coletivos, promovidos por instituições fortes e atuantes, constituíram a coluna vertebral a partir da qual se estruturaram os territórios de identidade, inclusive contrabalançando dinâmicas territoriais agroindustriais ligadas ao reflorestamento com espécies exóticas, como no Norte do Espírito Santo.

Já a região de Marabá configura-se como um território de política pública com institucionalidades divergentes, já que os principais projetos coletivos têm, no seu interior, posicionamentos distintos e até visões opostas relativas a algumas questões. É de notar as divergências dos principais movimentos sociais (Fetagri, Fetraf, MST e CPT) no que diz respeito às estratégias para fortalecer a agricultura familiar neste contexto de fronteira (ou pós-fronteira) agrícola, divergências que se materializam na escolha de modelos agrícolas divergentes em termos da hierarquização que estabelecem entre as funções econômica, social e ambiental. Para alguns movimentos, importa fortalecer a agricultura familiar, mesmo que isto acarrete impactos ambientais negativos, como os provocados pela pecuária bovina. Para outros, as três funções devem ser contempladas igualmente, mediante a promoção de sistemas agroflorestais baseados nos princípios da agroecologia.

Assim, por se tratar de uma região de fronteira, onde a abundância de recursos naturais – em especial, a floresta – é um traço que a diferencia profundamente dos demais casos, a discussão da multifuncionalidade agrícola adquire um contorno especial. A floresta aparece como uma dificuldade à promoção da produção agropecuária, e sua derrubada é vista como uma condição necessária para viabilizar essa atividade. Essa visão se vê reforçada pelas dificuldades de implantar sistemas produtivos agroflorestais e pela busca dos agricultores familiares da sobrevivência, tendo, em primeiro plano, a segurança alimentar da própria família. A implementação dos territórios de identidade pelo PDSTR, por seu turno, valoriza, de maneira parcial e incompleta, os projetos coletivos das instituições dos agricultores familiares. Nesse contexto é que deve ser ponderada a aplicabilidade da noção da multifuncionalidade, conforme alertado no capítulo correspondente.

A região Litorânea de Paraty corresponde a um território de política pública com institucionalidade ainda frágil, embora conte com projetos coletivos capazes de mobilizar recursos territoriais específicos. É significativo que a iniciativa de criar um território da identidade nessa região se deu, essencialmente, nas esferas nacional-estadual por não existirem dinâmicas territoriais nem projetos territoriais em nível local que pudessem sustentá-la. Dessa forma, percebe-se a gestação, ainda que embrionária, de uma oferta diferenciada e combinada de serviços e produtos territoriais, com potencialidade futura de proteger esse espaço de possíveis concorrentes. Aqui, a noção de cestas de bens e serviços territoriais ganha sentido e parece ser um elemento que aponta para uma articulação positiva entre o caráter multifuncional da agricultura e o desenvolvimento territorial.

As quatro experiências antes referidas revelam as relações existentes entre as dinâmicas e projetos coletivos e a política de desenvolvimento territorial, permitindo concluir que a força da institucionalidade local e a maturidade dos projetos coletivos exercem forte influência sobre a própria estruturação e orientação dos territórios de identidade.

O segundo grupo de casos é composto pelos estudos de dinâmicas territoriais que refletem arranjos produtivos formais ou informais envolvendo a agricultura familiar, a saber: Vale do Taquari (RS), Sul de Minas Gerais e Serra Catarinense. Ao contrário das experiências precedentes, o que une essas experiências não é a política de desenvolvimento territorial, mas sim as dinâmicas econômicas em torno de um ou vários produtos oriundos da agricultura familiar. As dinâmicas estudadas no Vale do Taquari resultam de um arranjo agroindustrial antigo e consolidado, tendo por base o cooperativismo agropecuário convencional. No entanto, nota-se que, embora se trate de zona de ocupação antiga, o tempo não eliminou a heterogeneidade socioeconômica e ambiental, sendo possível encontrar sistemas de produção familiar integrados às agroindústrias e com elevados índices de tecnificação, normalmente localizados nos vales, convivendo com sistemas mais tradicionais das encostas, menos integrados e tecnificados e onde a produção para o autoconsumo tem significado econômico e cultural relevante.

Contudo, para além dessas divergências locais, o desenvolvimento da região se fundamenta em instituições consolidadas, cujas atuações se complementam: Codevat, no campo da orientação estratégica; Univat, na formação dos técnicos e da liderança agrícola; Cosuel, no campo econômico, agência de bacia na ligação entre as dimensões econômica e ambiental, etc. A densidade e coerência institucional e a proximidade entre as instituições econômicas e acadêmicas conferem à região do Taquari uma lógica que se aproxima daquela de um aglomerado (*cluster*) produtivo, no sentido discutido no Capítulo 1 desta coletânea.

A região cafeeira no Sul de Minas Gerais possui um arranjo agrícola emergente, onde um novo tipo de cooperativismo se encontra em fase de estruturação, a partir da produção de café de qualidade e, portanto, diferenciado do restante da produção regional. Destaque-se que a zona estudada tem uma longa tradição e toda uma logística instalada em torno da cafeicultura. Ou seja, a emergência de um novo sistema produtivo, voltado para a produção de café orgânico, sobretudo nas áreas de montanha, representa uma forma de diferenciação desse tipo de café do restante que é produzido de forma convencional e comercializado como *commodity* no mercado internacional. A exemplo de Paraty, esse projeto coletivo procura valorizar especificidades do território (produtiva, cultural e geográfica) e, também, funções da agricultura familiar, relacionadas com a manutenção de atividades tradicionais, a produção de qualidade e a inserção social de famílias rurais empobrecidas.

Em contraste, na Serra Catarinense se destacam as implicações do predomínio de um arranjo industrial excludente, centrado na produção indiferenciada de madeira para exportação e de papel e celulose. Soma-se a isso o fato de o projeto de promoção da agroecologia em desenvolvimento na região não conseguir ampliar o leque de parcerias institucionais necessárias para romper com o quadro atual de baixa adesão de unidades agrícolas familiares. Dessa forma, as iniciativas do universo empresarial, da sociedade civil organizada e das políticas públicas de cunho territorial apresentam profunda desarticulação e fragmentação, prevalecendo visões setoriais e corporativas. A atual configuração do ambiente institucional não propicia nem a implementação de projetos coletivos com possibilidades de gerar uma oferta compósita de produtos e serviços territoriais, nem a valorização dos preceitos da multifuncionalidade agrícola.

Nesse tipo de situação, a fragilidade da intervenção reguladora do Estado, via, por exemplo, aplicação de forma contundente da legislação ambiental, parece ser uma das poucas iniciativas capazes de alterar o quadro de indiferença do universo empresarial, fortalecendo as múltiplas funções da agricultura familiar e, por consequência, assegurando sua reprodução social. Outra possibilidade, retomada adiante, é o caminho da contratualização das políticas públicas, extensiva, nesse caso, ao setor industrial.

Por fim, há a condição peculiar da região serrana de Nova Friburgo (RJ), onde se observa a existência de dinâmicas territoriais resultantes de projetos com pouca articulação e frágil inserção institucional. Aqui também se percebe a fragilidade do projeto de promoção da agroecologia, revelando um descompasso entre, de um lado, os objetivos desse projeto e das organizações nele envolvidas, e, de outro, os interesses da maioria dos agricultores familiares daquela região.

A análise comparativa dos estudos de caso revela, ainda, a existência de três temas transversais, que se expressam com intensidade e formas diferentes, segundo as regiões. O primeiro deles diz respeito aos modelos de agricultura. Como salientado anteriormente, a questão da modernização da agricultura – referência antiga e geral nos debates sobre a agricultura – conduz a uma hierarquização entre as funções econômica, social e ambiental da agricultura familiar, não raro favorável à dimensão econômica, como ficou evidente nos casos de Marabá, Sul de Minas e Vale do Taquari. No entanto, ela pode também ser olhada desde uma perspectiva que acarreta a valorização das dimensões não produtivas associadas a esse tipo de agricultura, conforme propugnado pelo enfoque da multifuncionalidade.

Ao lado da questão da modernização, coloca-se a discussão dos significados e alcances do enfoque agroecológico. No plano teórico, esse modelo de agricultura parece ser um dos mais condizentes, tanto com os preceitos da multifuncionalidade agrícola quanto com aqueles do desenvolvimento territorial. Apesar das divergências de interpretação entre os que fazem uso da noção, fica evidente que a agroecologia integra várias dimensões englobadas pelo enfoque da multifuncionalidade da agricultura, por exemplo, ao minimizar a importância da dimensão estritamente econômica em relação às dimensões social e ambiental. A presença desse enfoque em quase todas as áreas estudadas, como em outras partes do país, não deve obscurecer o fato de que, por vezes, pode ser reduzido o número de agricultores familiares e organizações territoriais implicadas.

A propósito, vale destacar que a compreensão mais comum entre os atores sociais – e também entre os gestores de programas públicos – é a de que a multifuncionalidade diz respeito a uma característica da agricultura familiar a ser contemplada pelas políticas públicas. Note-se, por exemplo, que a retórica em favor do modelo agroecológico incorpora a multifuncionalidade como uma característica da agroecologia. Isto é, para os promotores da agroecologia, a difusão desse modelo é a garantia de propagação da agricultura multifuncional. Essa compreensão contrasta, por exemplo, com a tentativa de utilizar essa noção na Europa, no final dos anos 1990 e início da presente década, para fornecer uma base de remuneração da prestação de serviços pelos agricultores para a sociedade.

O segundo tema transversal se refere às estratégias econômicas territoriais, nas quais predomina a perspectiva de agregação de valor, porém, com limitada valorização de recursos territoriais específicos. Conforme visto, a valorização de recursos transferíveis – que independem das particularidades históricas, patrimoniais e da aprendizagem coletiva do lugar onde são produzidos – é incapaz de gerar uma renda de qualidade territorial que supere a renda obtida através da

venda de produtos e serviços de qualidade superior. Nos processos em que há especificação de recursos – materiais ou não – o próprio território é o "produto" que acaba sendo comercializado.

O terceiro tema transversal é, naturalmente, o das políticas públicas, no caso, consideradas em termos do seu importante papel indutor e, ao mesmo tempo, polarizador nas dinâmicas territoriais. O papel indutor se manifesta na mobilização de atores locais e "territoriais", públicos e privados, com a posta em marcha do que se classificou aqui como processo de territorialização das políticas públicas no Brasil. A capacidade mobilizadora é maior nos programas nacionais, característica que reflete a tradicional importância do governo federal na formulação das diretrizes e na gestão dos recursos das políticas públicas, embora ela também ocorra com programas estaduais. Essa constatação não deve obscurecer o papel exercido pelas dinâmicas sociais territoriais e por movimentos nacionais para a própria territorialização das políticas, como demonstram os casos aqui analisados, em que tais dinâmicas precederam e, mesmo, determinaram a formatação de territórios de políticas. O papel polarizador das políticas públicas decorre do anterior na medida em que a formulação e a implementação (principalmente) dos programas expressam ou dão visibilidade aos conflitos inerentes à coexistência de diversas dinâmicas territoriais, não raro, cabendo-lhes a condição de espaço de demarcação de interesses e escolha de prioridades. As conclusões acerca desse tema se completam com as observações feitas adiante sobre os desafios para a conjunção dos enfoques territorial e da multifuncionalidade da agricultura nas políticas públicas.

Para finalizar este tópico, os estudos de caso permitem afirmar que as múltiplas funções da agricultura familiar são pouco reconhecidas, embora elas estejam presentes em graus variados nas dinâmicas territoriais e nos projetos coletivos analisados. Além do reconhecimento desigual, os estudos deixaram evidente ser necessário contextualizar as funções a serem valorizadas em cada caso. Igualmente importante é ressaltar que a multifuncionalidade da agricultura familiar não representa um enfoque-chave na formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural. A dimensão produtiva da atividade agrícola representa, em última instância, o foco predominante e a principal justificativa para a implementação dessas políticas.

## Desafios para a conjunção dos enfoques nas políticas públicas

A análise dos programas voltados para a agricultura familiar e o meio rural que incorporam a perspectiva territorial, como também os elementos aportados pelos estudos realizados nas oito áreas escolhidas, revelam importantes desafios para a conjunção dos enfoques da multifuncionalidade da agricultura e de território ou desenvolvimento territorial nas políticas públicas. Este tópico retoma os principais deles.

Desde logo, coloca-se o requisito de os programas adotarem como referência os territórios e as famílias rurais – mais do que a "agricultura familiar" – consideradas produtoras e gestoras do território em que se localizam. A revisão do foco produtivo na "agricultura" familiar tem uma primeira consequência, que é considerar as unidades familiares rurais sistemas de atividades e não apenas se limitar a um ou mais produtos por elas fornecidos. Daí que, em lugar da política agrícola convencional, que concentra a promoção da agricultura familiar no fornecimento de crédito baseado na produção de bens, são requeridos instrumentos de crédito "sistêmico", que tenham em conta o conjunto das atividades desenvolvidas nessas unidades.

Outra consequência diz respeito ao papel atribuído às políticas não-agrícolas, em particular às chamadas políticas sociais, na reprodução socioeconômica das famílias rurais, aí incluídas as possibilidades em relação à própria atividade agrícola. A propósito, o foco nas famílias está, necessariamente, presente nos programas não-agrícolas, isto é, naqueles de acesso universal que consideram as famílias rurais no interior – por exemplo, das políticas de combate à pobreza, de promoção da seguridade social e de educação e saúde.

A incorporação do enfoque territorial em substituição ou, ao menos, com a perspectiva de ampliar o enfoque setorial convencional tem implicações relacionadas com questões de governança. A tendência das políticas públicas, na direção da fragmentação e diferenciação, redefine o lugar das políticas setoriais, no caso, aquelas voltadas para o agrícola e também o rural, assim como interfere na maneira como se dá a incorporação do enfoque territorial. Ao assumirem o propósito de promover uma espécie de reequilibragem social e territorial, as políticas setoriais enfrentam o desafio de ampliar a importância do foco nos agricultores mais pobres, presente nos programas de desenvolvimento territorial. Foi visto também, com auxílio do enfoque cognitivo das políticas públicas, o papel das redes e comunidades de política cuja incidência se dá não apenas em termos da formulação e coordenação dos programas públicos, mas também na etapa de sua implementação.

Ainda no que se refere ao marco institucional das políticas públicas, é próprio dos processos de descentralização das políticas públicas defrontar-se com o desafio de compatibilizar as diretrizes gerais dos programas com as perspectivas dos atores locais. As relações que se estabelecem entre as diretrizes gerais (nacionais) dos programas e os atores locais são marcadas por complementaridades e tensões bidirecionais, entre essas diretrizes ("de cima para baixo") e os interesses locais ("de baixo para cima"). O reconhecimento dessas complementaridades e tensões remete, por sua vez, ao requisito de espaços de interlocução e mecanismos de coordenação não apenas entre as esferas de governo ou de ação, mas também entre programas distintos e entre as linhas de um mesmo programa.

A análise dos programas e outros estudos sobre temas correlatos, bem como elementos extraídos dos próprios estudos de caso, sugerem três focos possíveis de integração ou articulação das ações e programas públicos. O primeiro seria a integração com foco no território, o que significa compreender a unidade complexa entre os espaços "urbano" e "rural", e entre os âmbitos municipal e supramunicipal. Esse foco favorece também a emergência de questões relacionadas com pobreza, desigualdade social e meio ambiente, entre outras. Cabe lembrar que a territorialização das ações e programas traz consigo a dimensão da participação dos atores sociais, em geral, e das famílias rurais, em particular.

Um segundo foco possível de integração ou articulação de ações, já referido anteriormente, é a unidade familiar rural considerada um sistema de atividades e gestora do território. Isso implicaria a consequente revisão dos instrumentos convencionais de política agrícola e a busca de uma correlação mais estreita deles com as políticas não-agrícolas. A título de ilustração, mencione-se a promoção da transição de modelos de agricultura e agroextrativismo, a valorização de recursos territoriais ou, ainda, a articulação das políticas sociais na reprodução socioeconômica das famílias rurais.

Por último, as possibilidades de avançar na contratualização das relações entre o Estado e as famílias rurais atendidas pelos programas públicos representa uma contribuição para a referida conjunção de enfoques ainda pouco explorada. Isto é, trata-se de implementar ações e políticas de desenvolvimento territorial capazes de valorizar os múltiplos papéis ou funções desempenhadas pelas famílias rurais, incluindo o aspecto de controle social sobre as ações e políticas.

Entre as vantagens para a incorporação do enfoque da MFA, destaca-se o fato de os contratos, conforme sejam implementados, poderem ser uma forma transparente, e com participação social, de definir prioridades, implementar e monitorar a destinação de recursos, baseada em compromissos recíprocos entre

o Estado, a sociedade civil e as famílias rurais e de agricultores atendidos pelas políticas públicas. Uma outra vantagem da contratualização está em que ela amplia a possibilidade de junção de diferentes formas de apoio a essas famílias: em um único, ou em poucos instrumentos, ou contratos. Além disso, esse mecanismo contribui para a passagem do enfoque setorial para o enfoque rural-territorial mencionado anteriormente.

É desejável que as bases desse novo "contrato social" sejam dadas pelas demandas atuais da sociedade brasileira em relação à agricultura e ao mundo rural, bem como pelas demandas dos próprios agricultores. Claro que seria preciso amplo debate sobre como identificar tais demandas, através de quais processos e marco institucional. Relacionada com esse debate, aparece ainda a questão da profissão de agricultor que, no Brasil, demanda avanços nas normas que a regulamentem no tratamento dos "fora da norma" e da questão particular dos jovens agricultores e da juventude rural, em especial dos processos sucessórios e do apoio às novas instalações de jovens agricultores.

Por fim, presume-se que a reflexão sobre a multifuncionalidade da agricultura e a introdução dos seus preceitos no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural brasileiras poderia ajudar a conceber um modelo de desenvolvimento que busque a inclusão das categorias de agricultores familiares, tradicionalmente deixadas à margem da dinâmica de modernização da agricultura. Além disso, introduzir o caráter multifuncional da agricultura nas políticas de desenvolvimento territorial implica prever um debate societário sobre as vantagens e desvantagens de se transferirem recursos públicos para a melhoria das condições de vida no meio rural. E, mais que isso, sobre a definição de responsabilidades das instâncias locais e dos agricultores contemplados com a transferência desses recursos. Assim, as operações implementadas no meio rural, que ainda carregam a marca do assistencialismo, podem passar a vincular seus subsídios em troca de benefícios para a sociedade em geral, como a preservação do meio ambiente, da biodiversidade e das paisagens, o alívio da pressão antrópica nos centros urbanos ou a produção de alimentos de qualidade.

Resta em aberto a questão presente, em alguns estudos de caso, quanto às interfaces do universo empresarial com o mundo rural e, em particular, com a agricultura familiar. Aqui não se refere ao tema da integração entre a agricultura familiar e as agroindústrias, já amplamente discutido, mas às formas de concorrência pela ocupação produtiva do espaço em detrimento da reprodução social da agricultura familiar e, em particular, das chamadas amenidades rurais. Este estudo revelou que a expansão das áreas de reflorestamento com espécies exóticas exerce uma forte pressão contrária às iniciativas ainda incipientes de conso-

lidação da agricultura familiar, de promoção do desenvolvimento territorial e de valorização da multifuncionalidade agrícola.

A exemplo da discussão acima sobre contratualização das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, caberia interrogar sobre a pertinência da aplicação desse instrumento, também, entre o universo empresarial e o Estado, com vista à incitação e regulação da responsabilidade socioambiental. Conforme visto nos casos analisados, algumas políticas públicas, formuladas por ministérios aparentemente sem tradição ou incumbências relacionadas ao mundo rural, acabam incentivando iniciativas empresariais descoladas dos preceitos do desenvolvimento territorial e perversas do ponto de vista da reprodução social da agricultura familiar.

Características deste livro:

*Formato*: 16 x 23 cm

*Mancha*: 11 x 19 cm

*Tipologia*: Times New Roman 10,5/14

*Papel*: Ofsete 75g/m2 (miolo)

Cartão Supremo 250g/m2 (capa)

*Impressão*: Sermograf

*1ª edição*: 2009

*Para saber mais sobre nossos títulos e autores,*

*visite o nosso site:*

www.mauad.com.br