



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

CÉSAR RICARDO LEITE PIORSKI

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EXTREMA
POBREZA: O CASO DOS TERRITÓRIOS RURAIS DOS LENÇÓIS
MARANHENSES/MUNIM

UBERLÂNDIA-MG

2008

CÉSAR RICARDO LEITE PIORSKI

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EXTREMA
POBREZA: O CASO DO TERRITÓRIO RURAL DOS LENÇÓIS
MARANHENSES/MUNIM**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em economia.

Área de Concentração: DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL

Orientador: Prof Dr ANTONIO CÉSAR ORTEGA

UBERLÂNDIA-MG

2008

CÉSAR RICARDO LEITE PIORSKI

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM EXTREMA POBREZA: O CASO DO
TERRITÓRIO RURAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES/MUNIM

Dissertação de mestrado apresentada ao programa
de Pós-Graduação em Economia da Universidade
Federal de Uberlândia como requisito parcial para a
obtenção do título de mestre em economia.

Área de Concentração: DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL

Uberlândia, 10 de Julho de 2008

Banca Examinadora

Prof Dr Antonio César Ortega (IE-UFU)

Prof Dr Newton Narciso Gomes Júnior (UNB)

(membro)

Prof Dr Carlos Alves do Nascimento (IE-UFU)

(membro)

Prof Dr Carlos Alves do Nascimento (IE-UFU)
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia—IE/UFU

*Aos meus pais, Francisco e Theresinha
Piorski, a minha irmã Daniela Piorski, pelo
apoio, confiança e carinho incondicionais.*

AGRADECIMENTOS

Na condição de simpatizante das vantagens comparativas não poderia deixar de registrar a contribuição de alguns parentes e amigos cuja grandeza de espírito contribuiu de maneira significativa para a minha prosperidade intelectual, que se manifesta no presente trabalho. Dessa forma, expresso a mais profunda gratidão aos seguintes citados.

As minhas tias, Deny, Dilma, Lucilene e Lígia, cuja contribuição foi significativa mesmo antes deste sonho vir a tornar-se realidade. Aos meus primos, Maurício Lima e Mauro Lima, pela disponibilidade e prontidão nas pesquisas de campo além da sempre e festiva acolhida a cada regresso.

As minhas primas, Iacy Leite—pelo incansável apoio sempre prestado na “base Brasília” além da torcida e incentivo a cada etapa. A Laurene Leite, pelo empenho, solidariedade e preocupação com a minha “causa” que viabilizou sobremaneira a realização de toda esta jornada.

Ao professores, Dr Antonio César Ortega—a quem coube a árdua tarefa de me orientar, e cuja significativa dotação de simplicidade e inteligência tornou esta caminhada mais leve—Dr Niemeyer Almeida Filho, pela primeira acolhida ainda como aluno especial. Dr Henrique Dantas Neder, pela incansável disponibilidade e amizade ao longo destes anos. Dr Carlos Alves do Nascimento, pela significativa contribuição oferecida na disciplina Agricultura Brasileira e Agroindustrialização.

A secretária do Instituto de Economia, Vaine Aparecida B. Lemos, pela prontidão, empenho e competência nos assuntos burocráticos além da grande amizade e apoio doados ao longo destes anos.

Aos colegas da turma de 2006, assim como alguns da turma de 2005, como, por exemplo, Michele Borges (Dona Chelis) e Elemar Sebastião Junior.

Registro também meus agradecimentos ao meu primo e docente Dr Waldenor Barros Moraes Filho, pela grande contribuição e apoio nos momentos iniciais desta jornada.

Por fim e não menos importante, manifesto minha admiração e afeto a Karine Obalhe, que como amiga e depois para além disso, pelo companheirismo, incentivo e apoio que sempre tornaram as horas críticas mais leves.

Aos supracitados, meu sincero agradecimento e a certeza que a luz de Adonay os acompanharão todos os dias de suas vidas. Shalom!

*“ De tudo ficam três coisas: a certeza que estamos
começando, a certeza que é preciso continuar.
E a certeza que podemos ser interrompidos antes de
começar a caminhar.
Fazer da interrupção um novo caminho, da queda
um passo da dança, do medo uma escola, do sonho
uma ponte, da procura um encontro.
E assim terá valido a pena”.*
(Fernando Pessoa)

RESUMO

O Presente trabalho tem como objetivo analisar a estratégia de Desenvolvimento Territorial Rural levada a cabo pelo MDA/SDT no Território Rural dos Lençóis Maranhenses. Para isso, utilizamos como critério de análise a conceituação teórica sob a qual repousa tal estratégia de desenvolvimento, qual seja, a idéia de capital social e território. Mediante pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas com distintos atores beneficiados diretamente com tal política e com atores beneficiados com a atividade turística, constatou-se que o sentimento de pertencimento dos atores sociais do Território Rural os Lençóis Maranhenses/Munim—um conceito basilar na manifestação do capital social—ocorre por meio da inclusão nas atividades turísticas. Dessa forma, levantamos a hipótese que para o caso em questão, as possibilidades de êxito de tal política, na forma como ela está desenhada, são diminutas, em virtude de se desconsiderar, no diagnóstico que antecede a implementação da mesma política uma dimensão do capital social que pode ser complementada com a teoria dos sítios.

ABSTRACT

The current work aims to analyze the strategy of territorial Rural Development carried out by MDA/SDT in the Território Rural dos Lençois Maranhenses. To do this, we use as criteria for examining the theoretical concepts on which rests this development strategy, that is, the idea of social capital and territory. Upon search the field, we held through interviews with different benefited actors directly with this policy and with benefited actors from the tourist activity, it was found that the sense of belonging of social actors of the Território Rural dos Lençois Maranhenses/Munim - a basic concept in the manifestation of the capital - occurs through the inclusion of them in tourist activities. Thus, we raise the hypothesis that for the case, the chances of success of such a policy, the way it is designed, are small, due to disregard, for the diagnosis before the implementation of that policy in a dimension of capital social which can be complemented with the theory of sites.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| FIGURA 01 – Municípios urbanos e rurais de acordo com critérios..... | 59 |
| FIGURA 02 – Municípios esvaientes, letárgicos e atraentes..... | 61 |
| FIGURA 03 – Organograma do CONSAD..... | 79 |
| FIGURA 04 – Municípios do Maranhão com Cinpra implantado..... | 97 |
| FIGURA 05 – Território rural dos Lençois Maranhenses..... | 106 |
| FIGURA 06 – Receitas correntes Axixá..... | 112 |
| FIGURA 07 – Receitas correntes Bacabeira..... | 114 |
| FIGURA 08 – Receitas correntes Barreirinhas..... | 116 |
| FIGURA 09 – Receitas correntes Cachoeira Grande..... | 117 |
| FIGURA 10 – Receitas correntes Icatú..... | 119 |
| FIGURA 11 – Receitas correntes Morros..... | 120 |
| FIGURA 12 – Receitas Correntes Paulino Neves..... | 121 |
| FIGURA 13 – Receitas correntes Presidente Juscelino..... | 123 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA I – Conceito Teórico de Woolcock..... | 38 |
| TABELA II – PEA Rural..... | 64 |
| TABELA III – Classificação FAO/Incra dos estabelecimentos agrícolas..... | 68 |
| TABELA IV – Programas estruturantes por município..... | 81 |
| TABELA V – Território rural dos Lençóis Maranhenses..... | 87 |
| FIGURA VI – Municípios do Maranhão com CINPRA implantado..... | 98 |
| TABELA VII – Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento no Maranhão..... | 115 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 01 |
| CAPÍTULO I – TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS E ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS..... | 08 |
| 1 – Introdução..... | 08 |
| 2 – Transformações Contemporâneas..... | 09 |
| 2.1 – Transformações Externas..... | 09 |
| 2.2 – Transformações Internas..... | 13 |
| 3 – Transformações metodológicas: Capital Social e Sítios..... | 19 |
| 3.1 – Capital Social: | 29 |
| 3.2 – Sítios..... | 42 |
| CAPÍTULO II: O RURAL COMO ELEMENTO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO..... | 45 |
| 2.1 – Dicotomia Rural Urbano: elemento basilar de uma política de Desenvolvimento Rural. | 45 |
| 2.2 – O Novo Rural | 55 |
| 2.2.1 – Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: | 56 |
| 2.2.2 – Rurbano..... | 63 |
| 2.2.3 – A Agricultura Familiar..... | 66 |
| 2.3 – Políticas Públicas para o (Novo) Rural..... | 69 |
| 2.3.1 – Pronaf | 70 |
| 2.3.2 – Consads..... | 74 |
| 2.3.3 – Territórios Rurais | 83 |
| 2.3.4 – Políticas Estaduais..... | 91 |
| 2.3.4.1 – Consórcio Intermunicipal de Abastecimento..... | 92 |
| 2.3.4.2 – PRODIM | 99 |
| CAPÍTULO III: TERRITÓRIO RURAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES/ MUNIM..... | 103 |
| 3.1 – Caracterização do Território..... | 103 |

| | |
|---|-----|
| 3.2 – Políticas Públicas para o Território Rural dos Lençóis Maranhenses..... | 125 |
| 3.2.1 – Plano Maior de Turismo..... | 126 |
| 3.2.2 – Política de Desenvolvimento Territorial Rural..... | 134 |
| 3.3 – Paradoxos da cooperação..... | 141 |
| 3.4 – Territórios da Cidadania..... | 151 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 157 |
| REFERÊNCIAS..... | 161 |
| ANEXO I..... | 177 |

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo que se convencionou chamar *Desenvolvimento Econômico* teve sua origem em contextos distintos na América Latina e Europa Ocidental ainda nos anos 1930. Tanto lá como cá, a ênfase geral deste novo ramo da ciência econômica residia na busca do entendimento das causas da grande assimetria na geração de riqueza entre os distintos países.

Na América Latina, a preocupação com a temática do (sub)desenvolvimento se deu em decorrência da crise nas relações de trocas que lançou a região numa crise de balanço de pagamentos e declínio do poder de compra internacional. Na busca de solução para tal problema, iniciou-se um processo de “pensar” a América Latina e sua condição economicamente atrasada, neste contexto, ganham espaço as idéias do economista argentino Raul Prebisch, que, embora de formação neoclássica, diagnosticou o problema da Argentina e demais países da região como de ordem estrutural, ocasionado pelo descompasso entre o baixo valor das exportações, baseadas em produtos primários e o alto valor das importações baseada em produtos com maior valor agregado. As idéias de Prebisch posteriormente ficaram conhecidas como *teoria do Estruturalismo* e rapidamente ganhou vários simpatizantes, como foi o caso de Celso Furtado no Brasil e G.Myrdal na Europa Ocidental, apenas para citar dois expoentes mais importantes.

A contribuição de Myrdal reside na tese da causação circular. Para ele, havia um forte descompasso tecnológico entre os países mais avançados e os mais atrasados economicamente; esse fator gerava um ciclo virtuoso para os primeiros, e um círculo vicioso para os segundos. Ainda de acordo com Myrdal, esse descompasso somente

agravaria a distancia entre países avançados e atrasados, visto que o ritmo de acumulação nos primeiros seria sempre maior.

Da mesma forma, alguns economistas na Europa Ocidental também passam a se preocupar com a temática do (sub)desenvolvimento. Motivados pela implantação do Plano Marshall na Europa, descolonização de parte do continente africano, emergência da guerra fria, atraso econômico crônico dos países do terceiro mundo, alguns economistas europeus, americanos e britânicos passaram a desenvolver uma estrutura teórica capaz de auxiliar os governos das regiões mais atrasadas a desenvolverem políticas que poderiam romper não só com tal atraso, mas também desestimula-las a adotarem o ideal socialista. Tal escola, que aqui chamaremos de Ocidental, teve como principais representantes Rosenstein, Lewis, Nurkse, Hirschman, Rostow e Myint.

Por se constituir um corpo bastante extenso de pesquisadores, as contribuições da Escola Ocidental foram muito diversificadas; porém, sempre foi mantido um padrão de recomendação política, qual seja promover a industrialização e aumentar a renda per capita. Dessa maneira, a Teoria do Desenvolvimento Econômico consagrou-se na literatura economica como sinônimo de industrialização.

As idéias supracitadas influenciaram sobremaneira muitos programas de governo, sobretudo na América Latina, onde se verifica uma forte estratégia de industrialização por substituição das importações. O avanço de tais idéias é favorecido pelo momento histórico conhecido como os trinta anos gloriosos, caracterizado por uma expressiva taxa de crescimento econômico, sobretudo nos países já industrializados.

O que se segue então é uma articulação virtuosa entre crescimento econômico e consumo de massa que passam a se reforçar mutuamente. Porém, a grande viabilidade deste arcabouço passa a ser garantida pelo Estado, que passa a ser

caracterizado como “Estado Providência”, e cujo caráter de proteção social viabiliza a acumulação de capital por um lado, e, por outro, a própria valorização dos salários.

Todo este arcabouço econômico-institucional lançou ao mundo um modelo de produção concentrado no espaço, gerando com isso áreas densamente povoadas e outras fracamente povoadas. A esse fenômeno, Ohmae (1995) denomina “desenvolvimento tipo zebra”.

Porém, com o processo de retomada da hegemonia americana, descrito em Tavares (2001), esse modelo de produção começa a ser alterado gradativamente. Consequentemente, não apenas as bases de acumulação começam a ser alteradas, mas também a própria configuração produtiva no espaço, que deixa de ser concentrada e passa a ser dispersa no mesmo.

Dessa maneira, assiste-se não apenas a emergência de novos atores sociais, como também algumas áreas geográficas até então marginalizadas do processo de acumulação capitalista passam a apresentar um novo dinamismo.

Por outro lado, a constatação da persistência do fenômeno da pobreza, sobretudo nas áreas rurais, chamou a atenção para o fato de que o advento da industrialização, conforme preconizado pela teoria do desenvolvimento econômico, não necessariamente implicou melhorias significativas nas condições de boa parte da população. Nesse sentido, ganham força projetos de pesquisas cujo objeto de estudo centra-se na compreensão da pobreza e sua superação em áreas rurais.

Em paralelo e independentemente de tais projetos, algumas transformações já se faziam sentir, sobretudo na Austria e posteriormente na Itália, com o caso da grande prosperidade da região da Terceira Itália, que posteriormente consolidou-se como paradigmático na literatura acerca do desenvolvimento, justamente em função desta ser

uma região outrora pobre e que sua superação da pobreza ocorre por meio de um esforço coletivo da própria comunidade.

O Estudo de caso da Terceira Itália serviu para o levantamento de algumas hipóteses acerca da superação da condição de atraso. Dentre as hipóteses mais importantes, cita-se o caso da capacidade de organização e articulação da sociedade civil junto ao Estado, a fim de fazer valer suas demandas. A essa capacidade, convencionou-se o entendimento de **capital social**.

A idéia de capital social mostrou-se teoricamente promissora e, após os anos 1980, ganhou o apoio de importantes instituições, como é o caso da FAO, Banco Mundial e ONU, que passam a prescrever o incentivo a esta forma de organização em suas estratégias de desenvolvimento.

Face a essas transformações, autores como Almeida Filho & Bonente (2008) argumentam que há uma nova economia do desenvolvimento. De fato, o fenômeno de o desenvolvimento deixa de se resumir apenas à dimensão econômica e adquire um aspecto interdisciplinar. Por isso mesmo, falar em desenvolvimento nos dias de hoje, é raciocinar de maneira pluridisciplinar – principalmente no intermeio de geografia, sociologia e economia – ainda que o diálogo entre as distintas ciências não seja de todo facilitado.

Nesse sentido, na direção da multidisciplinaridade e da preocupação com a superação da pobreza é que se estabelece o tema do desenvolvimento territorial rural, uma estratégia de combate a pobreza voltada para as áreas mais deprimidas.

No Brasil, essa estratégia tem início com o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), cujo mote repousava no incentivo ao desenvolvimento autônomo e endógeno, promovido pela própria comunidade. É assim, na tentativa promover uma melhor articulação entre sociedade civil e Estado, que se assiste a implantação dos

Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado, popularmente conhecidos como DLIS, que constituíram, por assim dizer, a primeira experiência brasileira de articulação entre a sociedade civil e o Estado nesse contexto.

Posteriormente, com o advento do primeiro governo Lula (2003-2007) a estratégia de desenvolvimento territorial rural tem continuidade, no entanto com algumas alterações que, apesar de sutis apresentam sensíveis modificações junto a essa estratégia. A primeira delas, construída com base na experiência de DLIS, constitui no incentivo da formação de consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local, popularmente conhecido como CONSADs, que serviriam de base para um “reordenamento territorial”, configurado na identificação de áreas em extrema pobreza. Tais áreas viriam a constituir aquilo que se conhece hoje como Territórios Rurais.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) implantam nestes territórios uma estratégia de combate à pobreza nos moldes da experiência internacional, qual seja, baseada no conceito de capital social e território.

Dessa forma, com base no exposto, o presente trabalho tem como objetivo avaliar a estratégia de desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo MDA/SDT no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, localizado no Estado do Maranhão, no sentido de entender se poderá esta política promover a emancipação econômica dos distintos atores no referido território.

O presente trabalho divide-se em três partes, que tecnicamente podemos chamar de capítulos. Na primeira parte, caracterizada por uma discussão teórica mais acentuada, tentamos chamar a atenção para o fato de que duas das idéias-força desta estratégia de desenvolvimento, qual seja a noção de território e de capital social, poderão ser complementadas com a idéia de sítios, uma teoria ainda pouco referenciada

na literatura acerca deste tema e que, a nosso ver, poderá trazer importantes contribuições.

No entanto, antes de apresentar a teoria dos sítios e sua articulação com o capital social – que somente ficará bem clara no capítulo III – fez-se necessária uma contextualização de como a idéia de capital social e território inaugura uma metodologia de análise que está para além da ótica unicamente econômica. Para isso, mostramos como as transformações econômicas, políticas e culturais, que denominamos transformações contemporâneas, inauguram uma nova forma de apreensão da realidade, a que chamamos de transformações metodológicas.

Na segunda parte, ou segundo capítulo, dando continuidade à compreensão das transformações contemporâneas; estamos interessados em compreender de que maneira tais transformações afetaram o meio rural e a própria ruralidade.

A justificativa para tal repousa no próprio foco da estratégia de desenvolvimento levada a cabo pelo MDA/SDT e voltado para o combate da pobreza rural. Por isso mesmo, apresentamos e discutimos neste mesmo capítulo algumas políticas públicas que foram construídas face a essa nova ruralidade. Objetivamos, com isso, construir subsídios para nosso último capítulo, que trata do estudo de caso em questão.

Por fim, na terceira parte ou terceiro capítulo, utilizando como elemento subjacente de análise as discussões do capítulo I e II, apresentaremos o relato de nossa pesquisa de campo realizada nos meses de Dezembro de 2006 a Janeiro de 2007 e Janeiro de 2008 no Território Rural dos Lençóis Maranhenses. Na ocasião, realizamos entrevistas junto a atores sociais que, de alguma maneira, foram beneficiados diretamente com algum programa levado a cabo pelo MDA/SDT naquele território.

Ressalta-se que a metodologia de pesquisa baseada em questionários e gravação mecânica foi amplamente rejeitada pelos atores. Dessa forma, a fim de evitar maiores transtornos, optamos pela aplicação do questionário na forma de “bate-papo”, tomando nota dos principais pontos levantados. Por outro lado, convém registrar que a disponibilidade dos entrevistados somente tornou-se possível mediante a ajuda de um antigo morador local, cuja presença deixava os entrevistados mais confiantes e dispostos a conversar.

Porém, antes de tratar do relato da pesquisa de campo, faz-se necessário uma introdução com a caracterização do Território, assim como faremos uma referência ao programa Plano Maior de Turismo, aplicado neste mesmo território no ano de 1999. A justificativa para tal repousa no fato de que este programa tem uma lógica totalmente distinta daquela implantada pela estratégia de desenvolvimento territorial rural e vem influenciando sobremaneira a percepção dos atores acerca daquilo que se considera inclusão ou pertencimento.

CAPÍTULO I – TRANSFORMAÇÕES CONTEMPORÂNEAS E ALTERAÇÕES METODOLÓGICAS

1 – Introdução

O presente capítulo tem como objetivo argumentar que tanto o capital social quanto o território, aportes bastante utilizados para analisar as políticas de desenvolvimento de base local, poderão ter seu alcance teórico e metodológico favorecido mediante a sua articulação com a teoria dos sítios, ainda pouco utilizada.

Por isto, sugerimos que tanto a noção de capital social quanto a de território precisam ser articuladas com a teoria dos sítios que, se trabalhada com devido cuidado, poderá servir como elemento explicativo de criação do capital social. Ademais, a teoria dos sítios foge a formas de institucionalidade estritamente econômicas – como ocorre na maioria dos conceitos de capital social – dando margem para interpretações de distintas formas de relações sociais que não necessariamente monetárias econômicas, daí haver uma grande contribuição para o entendimento de formas alternativas de organização econômica, tais como a própria informalidade e a economia solidária. Isso posto, nosso esquema metodológico para o estudo de caso concreto¹ parte da teoria dos sítios como elemento estruturante do capital social e, por conseguinte, do território. Só então é que teremos condições de avaliar como uma política de desenvolvimento territorial rural – levada a cabo pela SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial) – manifestará seus limites e potencialidades.

¹ A ser realizado no capítulo 3

A fim de que possamos atingir o objetivo proposto neste capítulo, dividimos o presente em três seções além desta introdução. Na segunda seção, faremos uma descrição das transformações contemporâneas e suas implicações científico metodológica que alteram sobremaneira a idéia de território e ruralidade. Tal descrição justifica-se pela necessidade de se compreender não só porque o debate acerca do território nunca foi um marco na ciência econômica assim como tais transformações chegam a alterar a base metodológica para a apreensão das mesmas. Na terceira seção faremos um esboço de tais transformações metodológicas, onde discutiremos a noção bastante controversa de capital social e introduziremos a teoria dos sítios. A justificativa para tal repousa na tentativa de construção de um elemento estruturante das nossas considerações acerca de uma melhor apreensão do caso concreto, a ser tratado no capítulo III.

2.2 – Transformações Internas

A segunda metade da década de 1970 e início dos 1980 caracterizaram-se por ser uma época de profundas transformações econômicas, sociais e, sobretudo, (geo)políticas, não apenas no contexto externo, mas também no contexto interno.

No plano econômico internacional, assiste-se ao esgotamento de um modo de acumulação baseado na produção em larga escala, centralização produtiva e consumo de massa, também conhecido como *fordismo*. Convém ressaltar que o processo produtivo de tal modelo caracterizava-se primordialmente numa produção em larga escala, favorecida por uma planta industrial concentrada no espaço e cuja implantação ocorre por meio de uma lógica exógena de investimento. Dito de outra forma, pelo

menos em tese, a dinamização econômica de um espaço geograficamente definido² dar-se-ia, sobretudo, por uma lógica de atuação baseada na necessidade de valorização do capital, em segundo plano favorecida pelas vantagens comparativas ou nos termos de Harvey (2005, p. 40):

A acumulação de capital sempre foi uma questão profundamente geográfica. Sem possibilidades inerentes à expansão geográfica, à reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo teria há muito cessado de funcionar como sistema econômico-político

Decerto que a lógica produtiva deste modelo foi a grande responsável pela configuração espacial presente na economia global até pelo menos meados da década de 1980. Isso explica não apenas a configuração espacial do globo, mas também o próprio movimento migratório da humanidade que, por sua vez, desemboca na formação de grandes centros de atração e repulsão – Perroux (1977) – além de metrópoles e megalópole – Fujita et al(2002) – e, com isso, a formação de territórios econômicos no sentido de Haesbaert (2006), assim como uma tendência a um desenvolvimento desigual do espaço, no sentido de Harvey (2004). Também característico deste modelo era o papel desempenhado pela agricultura, cuja tarefa principal consistia em liberar mão-de-obra do campo para a cidade assim como fornecer bens de primeira necessidade mais baratos para a grande massa operária, favorecendo com isso a valorização do capital.

Não à toa, a necessidade de valorização do capital propiciada por este modo de acumulação muito influenciou as políticas de investimentos nos mais diversos países, sobretudo os mais atrasados economicamente. É assim que se assiste na década de 1960 um grande avanço de um subcampo da ciência econômica conhecido como economia regional, cuja materialização era apoiada num processo de planejamento estatal centralizado e elitista em relação às demandas sociais. Esse tipo de planejamento é

² A exemplo daquilo que a ciência regional definiu como região.

denominado na literatura sobre estudos territoriais como *top down* (de cima para baixo), caracterizado por uma forte centralização produtiva e institucional, cuja lógica de operação baseava-se na formação de pólos de crescimento como vias de desenvolvimento das regiões mais atrasadas. O denotar por meio deste tipo de planejamento objetivava, acima de tudo, superar as desigualdades entre as regiões³.

Se, por um lado, esse modelo de planejamento viabilizava o enfrentamento da desigualdade, verificando-se resultados imediatos na geração de emprego e renda, por outro, justamente por depender de investimentos exógenos, não foi capaz de fomentar um processo de desenvolvimento auto-sustentado. O fator subjacente a esta incapacidade reside numa desconsideração teórica conscientemente deixada de lado pelos teóricos da economia regional, qual seja, a articulação entre tempo e espaço⁴, sendo que tais teóricos concentraram suas teorias apenas na dimensão espaço.

Em termos técnicos, essa forma de organização da produção impedia o surgimento de uma rede de pequenas empresas em seu entorno, visto que, justamente em função do tamanho da planta produtiva ser nada desprezível, o espaço a servir de base para esta planta passaria a apresentar características de um enclave econômico. Uma vez presente tal característica, duas são as conseqüências imediatas. A primeira é uma alteração no movimento migratório populacional que, nos termos de Perroux (1977), é responsável por uma configuração espacial de repulsão e atração de mão-de-obra, cujo corolário é uma alteração nada desprezível no mercado de trabalho. A segunda conseqüência apóia-se na constatação de que tal organização da produção, não

³ Convém ressaltar que a preocupação com a diminuição das desigualdades entre as regiões ocorre em função de fatores ideológicos – haja vista a existência da guerra fria e toda a sua influencia no resto do globo – como fatores técnicos, tais como necessidade de produção em larga escala, existência de vantagem comparativa.

⁴ A necessidade de se articular espaço e tempo, para uma determinada perspectiva teórica, vêm ganhando nova força na literatura acerca do desenvolvimento territorial, o leitores interessados poderão consultar Marx (1988), Harvey (2005) Santos (1985)

raro, promove um desligamento entre o sistema produtivo local e o próprio pólo. Dito de outra forma, impede o surgimento de uma “rede” ou conjunto de pequenas empresas.

Do exposto, infere-se que tal modelo de acumulação por não possui uma estreita conexão entre as dimensões espaço-tempo e possui um sério limitante à própria expansão da acumulação, de modo que, no sentido de Marx (1988), uma diminuição no giro do capital favorece a acumulação de mais valia, por isso mesmo, interessa ao capitalista reduzir ao máximo esse tempo de giro. Não a toa, somente com o esgotamento deste modelo é que tal convergência é aproximada, graças à revolução nas telecomunicações e nos meios de transporte⁵.

Não é de estranhar que alterações na base produtiva tenham impactos significativos sobre a própria espacialidade humana. Autores de formação marxista, cujo parâmetro de análise estabelece a acumulação de capital como motor do desenvolvimento capitalista, apontam uma causalidade entre acumulação e espaço geograficamente definido. Nesse sentido, Harvey (2005), com base no *Manifesto Comunista* de Marx e Engels, argumenta que a acumulação de capital é um processo geográfico. De outro modo, o que favorece esta ser um processo geográfico é justamente a contínua “revolução” que ocorre em duas indústrias principais, quais sejam: a dos transportes e das telecomunicações. O elemento fundamental nesta dinâmica é que ambas as indústrias são “vendedoras de lugar”, pois possibilitam a diminuição da distância entre tempo e espaço – via diminuição do tempo de giro do capital – o que estimula o processo de acumulação.

Ressalta-se que a diminuição no tempo de giro do capital traz consigo profundas transformações na própria relação entre classes, pois ao se alterar a natureza do trabalho, altera-se, por conseguinte, a própria “natureza” humana e, ao mesmo tempo

⁵ De notar que tal óbice a acumulação é um fator limitante criado pelo próprio capital. Uma vez configurada a crise, o próprio capital irá superar tais barreiras, consolidando sua acumulação em outras bases.

em que se inauguram novas atividades econômicas, também emergem novos atores sociais. É sob esse pano de fundo que poderemos assistir transformações significativas não apenas no surgimento e desaparecimento de territórios como também na própria natureza das atividades econômicas, como é o caso das “novas” atividades rurais⁶.

Uma vez estabelecida a (re)evolução das telecomunicações e dos transportes, o capital rompe a suas próprias amarras – uma vez que aqueles fatores possibilitaram a diminuição no tempo de giro de capital – e espraia-se rumo à conquista de novos mercados; o que se observa então é uma expansão geográfica da acumulação, que redundará não apenas na configuração espacial, mas também na própria dinâmica econômica.

2.2 – Transformações Externas

Face às transformações estruturantes citadas anteriormente, assiste-se, no plano político externo internacional, a retomada da hegemonia⁷ norte-americana, levada a cabo pela diplomacia do dólar forte que suscitou transformações significativas não apenas na geopolítica e geoeconomia mundial, mas também no plano do próprio papel do Estado em relação à economia. Para Fiori (2001), a retomada da hegemonia norte-americana fundamenta-se na percepção por parte da ciência política americana de que a ausência de uma liderança global favoreceria a instabilidade entre as diversas nações, prejudicando assim não apenas o comércio, mas também a própria *pax* mundial. Por estes motivos, os EUA sentiram-se incentivados a não medir esforços na construção de tal ideal e, por meio de um ato político, elevaram subitamente as taxas de juros

⁶ O fenômeno das novas atividades rurais assim como o surgimento do Novo Rural, que deve ser entendido como espaço e não como setor, será tratado no próximo capítulo.

⁷ Com a reafirmação da hegemonia norte americana, os EUA tornam-se o maior devedor mundial e, sua macroeconomia passa a ser apoiada na grande absorção de produtos manufaturados internacionais, proveniente, sobretudo dos conhecidos “tigres asiáticos”.

domésticas para um patamar superior ao praticado na *city* londrina. O resultado de tal ato refletiu-se num grande influxo de capitais para a economia norte americana, que rapidamente passou à posição de maior devedor líquido mundial, porém, sustentado com um financiamento contínuo do resto do mundo. Dito de outra forma, os EUA ao romperem com os limites auto-impostos pelo próprio capital, conseguiram implantar o sonho não realizado do antigo império romano, qual seja; “que todos os povos vivam sob uma só lei, mas que esta seja romana”. É assim, com a lei da financeirização, que os EUA conseguem enquadrar em seu sistema político e econômico as maiores potências mundiais capazes de fazer uma contra posição a sua hegemonia – Japão e Europa , pois,

[...] Todos tiveram claro de 1979 a 1981, que não deviam alinhar-se, mas apesar disso todos foram sendo submetidos. Todos os países desenvolvidos do mundo, quaisquer que sejam seus governos – socialistas, social-democratas, conservadores, etc – estão praticamente alinhados em termos de política cambial, política de taxa de juros, política monetária e política fiscal. O resultado deste movimento é que o espectro das taxas de crescimento, das taxas de câmbio e de juros passou a se concentrar ao desempenho destas variáveis no âmbito da economia americana (TAVARES, 1997, p 35)

A consolidação da hegemonia financeira americana acarretou alguns custos nada desprezíveis. Com o aumento das taxas de juros interna, tanto a economia americana quanto a economia mundial passaram por um processo recessivo, porém, uma vez dissipado o choque, observa-se que a nova dinâmica de funcionamento da economia mundial ocorre sob uma lógica de crescimento da economia americana a uma taxa superior a do crescimento da economia mundial. Tal fato exige dos americanos um compromisso com o crescimento a qualquer custo e, dessa forma, assiste-se ao expediente do crédito de curto prazo – com sua conseqüente imediata, qual seja, a dívida crescente – como elemento de sustentação do crescimento.

A necessidade de se estabelecer uma trajetória dinâmica não explosiva da dívida, exigiu alterações drásticas no papel do Estado, que ocorre a partir de alterações

orçamentárias e fiscais e redundam no esgotamento do “*Welfare state*”⁸, caracterizado por uma ampla assistência social ao trabalhador, intervenções estatais de caráter anti-cíclico assim como uma divisão de poder tripartite entre o Estado, trabalhadores e capital – com o fito de favorecer o processo de acumulação capitalista. A dimensão exata de tal alteração é bem exposta por Tavares:

[...] Os EUA praticamente estancaram o gasto em bens e serviços de utilidade pública, aumentaram o dispêndio no setor de armamentos e cortaram compensatoriamente os gastos com o *welfare*. Em síntese, trocaram despesas de capital social básico e bem-estar social por armas e fizeram uma redistribuição de rendas em favor dos ricos. Além disso, reduziram a carga tributária sobre a classe média e praticamente eliminaram a incidência de impostos e juros pagos aos bancos para a compra de consumo durável (TAVARES, 1997, p. 38)

A nosso ver, fundamentado nos objetivos a que se propõe este trabalho, o esgotamento do *welfare* representa o ponto crucial para o entendimento das transformações sociais que viriam a influenciar não só os regimes políticos como também as políticas econômicas na América Latina e sobretudo no Brasil⁹, visto que tal esgotamento favorece a emergência de novos atores sociais e políticos assim como inaugura uma nova articulação de poder, caracterizado principalmente pelo avanço do processo de descentralização política, principalmente no Brasil, inaugurado com a constituição de 1988.

Na América Latina, a onda anti-comunista patrocinada pelos EUA, ainda nos anos 1960, suscitou uma série de regimes políticos autoritários e centralizadores; o Brasil não foi exceção. Denotar que se por um lado tais regimes favoreceram a criação extraordinária de riqueza, como foi o caso do Chile e principalmente Brasil, de outro

⁸ Estado de bem estar social, também conhecido como Estado providência, caracterizado por um alto grau de assistência social assim como um favorecimento a acumulação baseado num modelo tripartite entre trabalhadores, estado e capitalistas..

⁹ Aqui surge um ponto polêmico, pois para a grande maioria dos autores brasileiros, nunca houve um *welfare* no Brasil. A exceção a este pensamento ocorre em Draibe (1980). Porém, não entraremos no mérito deste debate, ressaltamos apenas que as transformações ocorridas no papel do Estado também afetaram a nossa realidade, independente da orientação ideológica ou política do mesmo. Mesmo porque, a crise fiscal e da dívida impõe ajustes drásticos no gasto público.

patrocinaram um “isolamento” de suas economias frente ao resto do mundo, é algo próximo daquilo que Reis (2002) caracteriza como *de link*. Ou seja, uma desconexão da dinâmica econômica local com as demais. A consequência imediata de tal *de link* foi a manifestação com um atraso de mais de uma década, das transformações já consolidadas na tríade – EUA, Japão e Europa.

2.2 – Transformações Internas

As implicações da existência de um regime autoritário e centralizador não foram nada modestas – pelo menos no caso do Brasil – e ainda hoje moldam os limites e possibilidades de nossa trajetória de desenvolvimento futura.

A primeira delas recai sobre a própria estratégia de desenvolvimento que, ainda, sob influência do modo de acumulação “fordista” caracterizou-se por uma industrialização de grande planta¹⁰, assim como uma intensificação do papel da agricultura, na medida em que se implanta no país sem mais demora o pacote tecnológico conhecido como Revolução Verde, provocando assim um “choque de produtividade” no campo e uma liberação excepcional da mão-de-obra rumo aos centros urbanos. Soma-se a isso, o fato que havia a consolidação do processo de planejamento conhecido como “de cima para baixo” onde é desconsiderada a participação social.

Ademais, tal mecanismo de planejamento – compatível com o modelo centralizador e autoritário –, apesar de buscar a diminuição das desigualdades regionais não teve outra consequência senão o aumento das disparidades regionais, haja vista o caso da SUDENE¹¹, em que baseadas na concepção de espaço inauguradas por Perroux (1977), promoveu o desenvolvimento concentrado apenas da cidade de Recife,

¹⁰ A exemplo, cita-se o caso da indústria automobilística.

¹¹ Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste

tornando-a um grande centro de atração levando a exaustão o espaço urbano favorecendo o surgimento de deseconomias de aglomeração, corroborando de antemão aquilo que somente posteriormente Fujita et al (2002) iria constatar na sua geografia econômica.

A segunda grande consequência do modelo centralizador e autoritário reflete-se na própria política interna da federação, pois dada a existência de uma forte centralização fiscal, o maior apoio a este modelo era proveniente dos estados mais pobres da federação, cuja justificativa apoiava-se numa “divisão” dos recebimentos tributários. A persistência deste *modus operandis* deixou como herança uma forte relação clientelista em tais estados, caracterizando ainda hoje, aquilo que Putnam (2000) chamou de “sistema vertical” de relações, definido pela existência de patrono e clientes onde não há cooperação e predomina o oportunismo¹².

Para os demais estados da nação, este modelo adquiria um caráter proibitivo, na medida em que a destinação de recursos ocorria de forma “engessada”, ou seja, sem levar em consideração as demandas sociais da sociedade civil. Como contrapartida a este modelo, ganha força movimentos “descentralizadores” tanto por parte da direita como pelos adeptos da esquerda, conforme aponta Ortega (2008, p 12):

Tanto no âmbito acadêmico, como nas agências multilaterais, foi sendo construído, nas últimas décadas, um aparente consenso em torno da descentralização da ação pública viabilizada pela adoção de políticas que fossem capazes de representar a centelha detonadora do desenvolvimento [...] Para a direita política, a partir de seu diagnóstico da crise de governabilidade das democracias, é preciso reduzir a participação pública do Estado. Assim, a descentralização das instâncias decisórias e administrativas surge como alternativa necessária para a superação da crise, pois conferiria maior autonomia local aos projetos de desenvolvimento, sem que o Estado central tivesse que aportar volumosas somas de recursos. [...] De outro lado, forças de uma “nova esquerda”, como define Fiori (1995), também reivindica a descentralização do poder. Para essa esquerda, esse é o caminho para desativar a burocratização do ‘*welfare state*’ e aprofundar a participação cidadã nas estruturas e processos democráticos, aumentando a visibilidade e o controle dos sistemas decisórios.

¹² Decerto, não a toa verifica-se que nos estados mais pobres da federação em sua maioria no Norte e Nordeste predominam relações clientelistas fomentadoras de oligarquias e obliteradoras de capital social.

Decerto, a consolidação do movimento descentralizador – tanto político-administrativo quanto fiscal – ocorre no Brasil com a constituição de 1988, porém, tal consolidação ainda esperou quase uma década para que fosse de fato implantada, o motivo repousava na própria crise dos anos 1980, que em muito justificou a manutenção da centralização tanto política quanto fiscal.

Uma vez superada a crise econômica – me isso ocorreu com o controle da inflação em 1994 – as políticas descentralizadoras voltam a ocupar a agenda das políticas públicas, apesar de que em alguns casos estas estão presente desde a constituinte, como é o caso do SUS e do sistema de educação.

É assim que se assiste no Brasil, nos anos 2000 uma proliferação no número de conselhos populares tanto de caráter deliberativo quanto consultivo participativo, assim como uma nova política de reordenamento territorial que vem a consubstanciar-se numa “estratégia” de desenvolvimento para os territórios rurais. Desnecessário informar que a lógica subjacente a tal reordenamento repousa em duas idéias força, qual seja, a própria noção de território – cujo cerne da discussão é fundamentado nas transformações contemporâneas – e capital social, fundamentando a necessidade da “construção” social de uma participação cívica.

Argumentamos que ambos os conceito necessitam de melhores considerações a fim de se tornarem ferramentas de análise mais completas. Na próxima seção, discutiremos ambas as noções e acrescentaremos a noção de sítios, a nosso ver, um elemento teórico importante na complementação de tais conceitos.

3 – Transformações metodológicas: Capital Social e Sítios

Como já apontado, a crise econômica dos anos 1970, também conhecida como crise da era de ouro, teve como principal consequência uma reconfiguração espacial não apenas da produção capitalista¹³, mas também da própria organização da produção. Tais transformações suscitam dois grandes debates, o primeiro relaciona-se a própria estrutura produtiva onde ganham força as idéias acerca dos Novos Distritos Industriais (NDIs), corolários imediatos de um novo regime de acumulação. O segundo, complementar ao primeiro, refere-se à própria reconfiguração espacial, onde ganha força a discussão acerca do território e sua desterritorialização. Abordaremos a seguir as principais características deste duplo debate.

Veiga (1999, p. 01) aponta que a primeira grande experiência de enfrentamento a este novo paradigma ocorreu na Áustria, sendo também lá que se verificou uma nova experiência de desenvolvimento.

Como logo no início dos anos 1970 a Áustria foi duramente castigada pela crise do padrão de crescimento da “era de ouro”, foi por lá que primeiro se experimentou propostas de reestruturação industrial discutidas no âmbito das organizações internacionais que acabaram convergindo para a idéia central de promover o “desenvolvimento local”.

¹³ Pois vemos surgir no cenário produtivo mundial áreas antes desconhecidas, ao mesmo tempo em que assistimos perder importância regiões já consolidadas em determinados segmentos de produção. A exemplo, cita-se o caso de Detroit nos EUA que deixou de ser conhecida pela sua ligação com a indústria automobilística.

Ainda de acordo com Veiga (1999, p. 02), a principal característica desta nova forma de desenvolvimento é a busca de utilização dos recursos característicos de cada região.

A principal diferença entre os “conceitos” de 1981 e de 1991 foi que o último não visa diretamente a redução das disparidades regionais de padrão de vida, nem a criação/atração de novas empresas em áreas menos favorecidas mediante incentivos financeiros. O texto de 1991 procura, ao contrário, definir com clareza o potencial de cada região para um desenvolvimento “endógeno”, dando origem, no âmbito federal, ao “Programa para o Desenvolvimento Regional Endógeno (FER).

A Experiência da Áustria chamou a atenção da OCDE que, após uma análise inicial, tratou de usar tal “política” como complemento às ações de desenvolvimento regional e não como uma política autônoma ou independente. A razão para isso reside na preocupação, por parte da OCDE, que gera a falta de uma coordenação eficaz do processo possa comprometer de todo os esforços locais.

Também nos anos 1970, a Itália assistia ao surgimento de uma nova forma de organização produtiva que mais tarde viria a tornar-se paradigmática. A região da Emilia Romagna, outrora pobre e institucionalmente ineficiente, por meio de uma articulação entre diversos segmentos sociais, como é o caso dos sindicatos, partido políticos e outras organizações sociais, não apenas conseguiu superar a condição do atraso, como também foi capaz de atrair e manter investimentos caracterizando assim um desenvolvimento sustentado.

O caso da Terceira Itália chama a atenção pelo fato de que diferentemente de outras experiências, até mesmo da austríaca, a superação do atraso ocorre por meio de uma construção social em que os diferentes segmentos sociais articulam-se em prol do bem comum. É neste âmbito que ganha força a discussão acerca do papel e

importância do capital social, um conceito teórico tributário em grande parte aos sociólogos que, em linhas gerais, deve ser entendido como a capacidade de organização da sociedade.

O conceito de capital social constitui hoje uma condição indissociável do estudo do desenvolvimento de regiões deprimidas, até mesmo as agências multilaterais – Banco Mundial, FAO, ONU – que lhe fazem uso quando da necessidade de promoção da superação do atraso. Porém, sua precisão e utilidade ainda é tema de muito debate, não sendo ainda estabelecido um consenso na literatura quanto a sua eficácia e eficiência.

Por outro lado, autores como Piore & Sabel (1984), analisando o caso da Terceira Itália chegam a argumentar que o fenômeno ali observado tratava-se de uma característica mais geral das transformações capitalistas e não apenas um caso particular, inaugurando assim a terminologia conhecida como “*especialização flexível*”, conceito este que inaugura um importante debate dentro da economia, geografia e sociologia. De acordo com Haesbaert (2006, p 27), a nova configuração espacial que surge com o advento da “*especialização flexível*”, cujo cerne é a nova territorialidade, suscita um grande debate que adentra não apenas no campo dos economistas, mas também dos geógrafos e sociólogos. É assim que Haesbaert identifica tal debate argumentando que

Muitos sociólogos e antropólogos, que há varias décadas ignoravam ou criticavam leituras geográficas ou sobre a territorialidade humana, redescobrem a importância da dimensão espacial da sociedade – agora, porém, notadamente a fim de diagnosticar a polêmica desterritorialização “moderna” – ou “pós-moderna” do mundo. Como se aí, também não houvesse sempre, conjugadas, a destruição e produção de novos territórios, tanto aqueles mais abertos e flexíveis quanto aqueles mais fechados e segregadores.

Decerto, tal característica – ainda que sob um ponto de vista diametralmente oposto – também é considerada por Bagnasco (1999, p. 35), porém, este chama a atenção para o fato que não podemos “generalizar” com base no caso da Terceira Itália, pois ali encontravam-se condições específicas que favoreceram a criação de uma atmosfera favorável não só a multiplicação das pequenas empresas como também a própria superação dos dilemas de ação coletiva, pois

Se questionarmos os fatores que contribuíram para a multiplicação das pequenas empresas ao longo das últimas décadas do século XX, devemos em primeiro lugar enfatizar as razões que prevalecem em geral e, somente depois, os particularismos das nações e regiões que, antes, ou melhor que as outras, souberam se aproveitar destas oportunidades . Entre esses fatores gerais, podemos citar os fatores culturais. [...] no final dos anos de 1960 , outros fatores desempenharam um papel significativo, como a radicalização das relações capital-trabalho nas grandes fábricas e, em consequência a busca de condições mais flexíveis de uso da mão-de-obra nas pequenas unidades.

Dentre os fatores particulares de cada região, Bagnasco (1999, p. 37), baseando sua análise apenas na Terceira Itália identifica cinco aspectos favoráveis ao desenvolvimento daquela região, os quais são:

- a) O desenvolvimento das regiões que sediam um número muito grande de pequenas empresas ocorreu sem que uma política econômica previsse programas especiais para essas regiões.
- b) [...] existem inúmeras leis que podemos considerar direta ou indiretamente favoráveis à pequena empresa. Para citar apenas um exemplo, as leis favoráveis ao artesanato são desse tipo.
- c) Podemos considerar outros aspectos da política governamental como os fatores favoráveis a implantação das menores empresas; por exemplo, em períodos determinados, a política cambial pode ter estimulado as pequenas empresas de alguns setores, mas de nenhuma maneira foi responsável por propiciar esta forma de desenvolvimento.
- d) Os poderes locais, em particular os governos regionais, elaboraram formas de incentivo para promover a pequena indústria. Apesar disso, sabemos que em geral os poderes locais intervieram num momento em que o crescimento já tinha sido iniciado.
- e) Enfim, as condições positivas mencionadas até então foram, em geral, válidas para o conjunto do território nacional. Podemos, então, questionar-nos sobre o fato que, no seu perímetro, algumas regiões, mais que as outras, tornaram-se regiões onde as pequenas empresas predominaram. É nesse nível que entra em consideração os particularismos sociais e culturais.

O particularismo de Bagnasco (1999) em relação a Piore & Sabel (1984) reside no fato que estes últimos, correlacionam o crescimento das regiões motivado por transformações na lógica de acumulação, dessa forma, mostram, mas não demonstram de que forma ocorre o processo de desenvolvimento das regiões antes deprimidas, ao passo que Bagnasco (1999) considera além das transformações na lógica de acumulação as especificidades culturais¹⁴ de cada região, fator este que poderá favorecer ou obliterar as vias de desenvolvimento de cada região.

É assim, partindo da interação de aspectos econômicos e culturais, para não dizer econômico e político, que um conjunto de autores, tais como Becattinni (1999), Bagnasco (1999), Sforzi (1999) e principalmente Reis (2000) invalidam a análise de correntes mais arautas da globalização, como foi o caso de Fukuyama (1992) e Ohmae (1995) que encaram esta como um processo irreversível e incontestável.

Porém, a existência de um padrão de especialização flexível como paradigma de produção e crescimento não constitui um ponto comum dentro da literatura. Autores como Markusen (1995) contestam veementemente que o modelo de “especialização flexível”, conhecidos como Novos Distritos Industriais Marshallianos (NDIs), típico da Terceira Itália venha a se constituir um novo padrão de produção. Muito pelo contrário, seu estudo aponta que tais distritos constituem mais como uma exceção do que a regra, mesmo em países em desenvolvimento, e aponta que mesmo os países menos desenvolvidos podem manter áreas de atração e retenção de investimento por meio de outras formas de Distritos que não necessariamente os Marshallianos.

Decerto, a análise de Markusen (1995) não deixa de ser pertinente, embora não apreenda uma dimensão significativa da realidade. Isto assim o é pela própria metodologia de pesquisa utilizada pela autora, cuja argumentação orienta-se no sentido

¹⁴ Culturais não no sentido folclórico mas no sentido das crenças, costumes e regras de relacionamento.

de uma alternativa analítica ao próprio conceito de Distrito Industrial Marshalliano na sua vertente Italiana. Para isso, ela propõe que se trabalhe com uma definição mais ampla de Distrito Industrial, sendo que um “Distrito Industrial é uma área espacialmente delimitada, com uma nova orientação de atividade econômica de exportação e especialização definida, seja ela relacionada à base de recursos naturais, ou a certo tipos de indústrias ou serviços” (MARKUSEN, 1995, p 14).

A proposta de Markusen, ainda que de forma não intencional, permanece em boa parte presa aos pressupostos da economia regional, qual seja uma análise baseada na noção de espaço. Daí nossa argumentação de que a mesma apesar de pertinente não apreende uma dimensão significativa da realidade, pois tomar como parâmetro básico de análise a dimensão espacial é fazer uma leitura incompleta da realidade, em que está presente apenas uma parte da materialidade do processo e não seus demais elementos condicionantes. É neste sentido que argumentamos porque alguns autores mostram, ainda, que não demonstram o processo de desenvolvimento de determinadas regiões.

Por outro lado, Markusen reconhece uma dimensão política quanto à capacidade de um distrito ser exitoso ou lastimosa frente ao processo de globalização,

Ressalta-se também, para além das peculiaridades de cada caso, a sua maior resistência ou vulnerabilidade aos desafios de uma economia cada vez mais globalizada. Nesse aspecto, distritos muito bem sucedidos em um determinado momento podem deixar de sê-lo a longo-prazo. Fundamental para o seu sucesso ou fracasso é a presença ou a ausência de relações de poder fortes e, ao mesmo tempo, desbalanceadas internas ou externas aos limites do distrito (MARKUSEN, 1999, p 15).

Porém, a utilização da dimensão política – apesar de constituir-se um elemento importante – em pouco altera a argumentação de Markusen. Isso ocorre pelo fato que não está claro para esta autora em que grau hierárquico a dimensão política fica estabelecida, se ela antepõe, sobrepõe ou é concomitante a materialidade.

De outra maneira, Markusen argumenta uma incongruência, metodológica nas pesquisas relacionadas aos Novos Distritos Industriais Marshallianos:

“Um problema decorrente da linha de pesquisa usualmente adotada na literatura sobre os NDIs: o estudo intensivo de casos particulares, tomados sem a consideração da sua inserção na moldura mais ampla de uma economia de caráter global. É por certo proveitosa a pesquisa sobre o que explica seu variado sucesso. Contudo, uma vez escrutinados, há que ter uma visão comparativa de sua performance no âmbito de uma amostra mais ampla e representativa da variedade de casos possíveis de se encontrar (MARKUSEN, 1995, p 34)

Decerto, ainda que de forma não intencional, autores como Lipietz & Leborgne (1994) parecem levar a cabo a proposta metodológica de Markusen e também relativizam o padrão de especialização flexível como um modelo hegemônico já consolidado e “aceito” pelas mais distintas economias, como foi o caso do fordismo no pós-Segunda Guerra. Para estes autores, com base na teoria da regulação, claro está que o antigo modelo de acumulação exige uma nova alteração nas bases de produção que por sua vez engendra alterações no modo de regulação e com isso no próprio modelo de desenvolvimento. Porém, o que não está claro ainda é em que sentido ocorrerá tal alteração.

A proposta analítica destes autores procura lançar luz a este questionamento. Para eles, a intensa revolução tecnológica já foi capaz de alterar profundamente a divisão internacional do trabalho¹⁵, no entanto, o que se observa nesta nova configuração é que certos territórios¹⁶ estão sendo mais exitosos que outros. A explicação para estas dinâmicas divergentes reside naquilo que Lipietz & Leborgne (1994, p. 235) consideram como:

¹⁵ Neste ponto, Leborgne & Lipietz (1994) possuem uma argumentação muito próxima a de Harvey (2006) conforme será mostrado nos parágrafos posteriores.

¹⁶ O conceito de território utilizado por tais autores é no sentido físico (nações, regiões).

A herança do passado dos territórios evidentemente, mas através do prisma constituído pela formação de um bloco social territorial, o qual, pelas lutas e pelos compromissos que o definem, vai pesar sobre conjunto dos atores e determinar o destino do território. A formação destes blocos está atualmente em curso: de momento só é possível falar de ‘projetos políticos-culturais’ com vista à constituição desses blocos, e de práticas dos atores tendentes a realizá-los.

A idéia de bloco social passa então a constituir um significativo parâmetro de análise, visto que é dela que surge a noção de “flexibilidade defensiva” e “flexibilidade ofensiva”, conceito estes que servem como hipótese na explicação da diversidade de territórios existentes.

Assim como a flexibilidade dos equipamentos, das relações de trabalho e das relações entre empresas, pode ser alvo de diferentes interpretações, assim também as políticas e os projetos territoriais conduzidos em nome da flexibilidade correspondem a blocos sociais em formação totalmente diferentes. Para simplificar, distinguiremos os discursos e as práticas das ‘flexibilidade ofensiva’ e da ‘flexibilidade defensiva. (LIPIETZ & LEBORGNE, 1994, p 235)

A grande desvantagem da análise de Lipietz e Leborgne (1994) é que esta não trata dos territórios deprimidos, ou seja, apesar de ser um referencial teórico robusto, não há considerações sobre áreas cuja dinâmica capitalista ainda não penetrou, e por isso mesmo as relações salariais¹⁷ e com isso a própria distribuição de renda, não segue a mesma base de um regime do regime de acumulação hegemônico.

Por um outra via, Reis (2000) também se dedica a analisar o fenômeno das transformações contemporâneas, levando em consideração uma “moldura mais ampla”¹⁸, e seus desdobramentos sobre a “formação” ou alteração na dinâmica econômica e social dos territórios. No entanto, a “moldura mais ampla” para Reis é constituída de

¹⁷ No caso do Brasil, de acordo com Ramos (1999) o salário mínimo, como uma política de Estado é responsável pela significativa melhora na distribuição de renda dos municípios de caráter rural, ao passo que na ausência daquele, a distribuição de renda teria atingido um patamar desfavorável aos trabalhadores. Dessa forma, parece não existir nestes municípios um caráter de “flexibilização ofensiva” ou “flexibilização defensiva”.

¹⁸ Nos termos de Markusen (1995)

três grandes universos¹⁹, qual sejam: o da própria globalização, o da não globalização e o das trajetórias inesperadas.

O universo da globalização é constituído, em linhas gerais, por uma triadização da economia²⁰, aumento do fluxo de comércio, predomínio da financeirização²¹, homogeneização cultural. De outra maneira, o universo das trajetórias inesperadas “é aquele que sem ser excluído ou localmente não sistêmico, é tão universal como a globalização, mas parte de conceitos próprios e tem capacidade para criar suas próprias trajetórias” Reis (2000, p.106). Já o universo da não globalização é assentado em dois aspectos principais, quais sejam: a própria exclusão, gerada pelo processo de globalização e um conjunto de práticas assentadas numa economia de base moral e não sistêmica. Ressalta-se que este segundo aspecto condiciona as vias da formação de uma institucionalidade autônoma, fato este que invalida uma análise de referencial neoclássico, posto que considerações morais limitam a racionalidade do “*homo economicus*” sendo substituído pelo “*homo situs*”²²

Aquilo que Lipietz & Leborgne (1994) identificaram como “flexibilização defensiva” e “flexibilização ofensiva” aproxima-se muito, sem, portanto substituir, aquilo que Reis (2000) identifica como o “mundo” da globalização e o “mundo” das trajetórias inesperadas. Dito de outra forma, são nomenclaturas distintas para um mesmo fenômeno: atrair e manter investimentos. Por isso mesmo, a grande contribuição de Reis (2000) foi considerar não apenas aquelas unidades territoriais que estão ganhando ou mantendo-se no e com o processo de globalização – como fez Markusen

¹⁹ A justificativa de Reis para o uso de tais dimensões repousa na tentativa de se fazer uma análise mais completa da realidade. Diferentemente das análises hegemônicas, que tratam da realidade com base apenas no universo da globalização.

²⁰ Triadização da economia refere-se ao fato que o grande fluxo de comércio intra e inter empresas e a própria homogeneização cultural concentra-se entre EUA, Japão, União Européia.

²¹ Convém ressaltar que para os autores de formação Regulacionista este é o elemento que distingue a atual etapa do capitalismo de todas as outras.

²² O Conceito de “*Homo Situs*” é proveniente da Sociologia Econômica que trabalha a questão do simbolismo

(1995), Lipietz & Leiborgne (1994) – mas também aquelas que não fazem parte deste processo e por isso mesmo buscam alternativas diversas de melhor neutralizar a externalidade negativa gerada pela globalização.

A proposta analítica de Reis (2000), não deixa de ser pertinente, mas para que seja exitosa, exige uma apreensão da realidade que está para além das formas convencionais²³, ou seja, necessita que se considerem dimensões outras que não apenas uma materialidade existente determinada por uma relação capital trabalho ou “construída” pelo próprio “*homo*” a partir de sua habilidade em conseguir a cooperação dos outros de forma a promover o bem comum, para não dizer “*social skill*”.

A nosso ver, o primeiro passo para uma apreensão da realidade que esteja para além das teorias convencionais²⁴ passa por uma melhor compreensão da dimensão espaço tempo. A razão disso decorre do fato de que as teorias ditas convencionais não aprofundaram muito tal temática, além de raramente tratarem tais dimensões de forma conjunta.

A discussão acerca do espaço foi muito bem conduzida pelos economistas – principalmente aqueles de formação em economia regional – e também pelos geógrafos, sobretudo aqueles de formação em geografia humana. Decerto, autores como Althusser chegaram a criticar veementemente a noção de espaço com que trabalham os economistas da localização²⁵, destacando que esta é insuficiente para apreender a complexidade existente. Na realidade, a grande preocupação de Althusser seria tentar encontrar uma lei do valor para o espaço, tal qual existe na economia mercantil de troca.

²³ Por formas convencionais devemos entender as já consagradas teorias do comércio internacional, a teoria econômica regional além da própria geografia humana e econômica.

²⁴ A razão disso decorre do fato que conforme já apontado por vários autores, às teorias convencionais não estão sendo capazes de apreender as transformações existentes de forma significativa.

²⁵ Economistas da localização devem ser entendido como o conjunto de economistas que contribuíram para a economia regional com as teorias da localização, estamos nos referindo a Weber, Isard, Von Thunen.

De outra forma, os economistas de formação matemática, apreendem o espaço numa perspectiva geométrica²⁶, por isso mesmo consideram o espaço como o conteúdo de um plano. Considerar o espaço como conteúdo de um plano poderia facilitar um diálogo com os geógrafos – principalmente àqueles de formação humana – na medida em que se estabelece que não há espaço vazio.

Os geógrafos, por sua vez, consideram o espaço num sentido físico, consideração esta responsável por uma divisão dentro da própria geografia que inaugura um novo ramo, a saber, o da geografia humana. Uma vez mais, temos um espaço como conteúdo de um plano, o que permitiria um diálogo com os economistas, não fosse um pequeno inconveniente, o conteúdo do plano a que se referem os geógrafos humanos possui várias dimensões²⁷ é assim que se inaugura uma discussão acerca do território.

A discussão acerca do território por um lado dificulta²⁸ um diálogo com os economistas – visto que estes nunca tiveram por objeto de estudo o território – mas por outro favorece uma discussão com os sociólogos, notadamente os antropólogos.

Definir território não é tarefa das mais simples, isto ocorre em parte pela própria falta de diálogo entre as diferentes disciplinas tais como sociologia, psicologia, biologia, que tratam, cada uma a seu modo, do próprio conceito de território. No entanto, “não pensemos que essa polissemia acaba quando adentramos na seara da geografia. Ela é bem visível no verbete do dicionário *Le mots de la Geographie*, organizado por Roger Brunet e outros. Ele reúne nada menos que seis definições para território” Haesbaert(2006, p. 39).

²⁶ Também conhecida como Euclidiana.

²⁷ Para não dizer muitos outros planos.

²⁸ De notar que geógrafos como Milton Santos tentou estabelecer esse diálogo, partindo do conceito de “território usado”, que concede um sentido econômico ao território, no entanto, tal tentativa acabou se revelando de mão única, visto que não encontrou eco entre os economistas.

3.1 – Capital Social

A teoria do capital social – que, grosso modo, deve ser entendida como a capacidade de organização e mobilização da sociedade – ganhou popularidade²⁹ com o trabalho de Putnam (2000) ao analisar o extraordinário caso de sucesso da Terceira Itália, chegando a exercer influencia considerável sob agências multilaterais, como foi o caso do Banco Mundial. Porém, até o presente momento tal teoria mostra-se longe de ser consenso entre as diversas disciplinas que se propõem utilizá-la, dando margem a uma série de interpretações se não equivocadas, no mínimo apressadas.

Autores como Bourdieu (2007), Coleman (1988), Abramovay (2000), Woolcock (1998) Granovetter (2003) Moyano³⁰ (1999) e até mesmo agências multilaterais como é o caso da ONU, FAO também o utilizam como referencial teórico na explicação ou descrição quanto às possibilidades de desenvolvimento de qualquer empreendimento humano, seja ele uma empresa, uma associação ou até mesmo o próprio indivíduo³¹.

Para Bourdieu (2007) o capital social fundamenta-se numa rede de relações institucionalizadas onde predomina o reconhecimento mútuo. Dessa forma, infere-se que o capital social aproxima-se a uma “confederação de interesses” visto que favorece apenas aqueles que dele se apóiam, dando a aquele um caráter oportunista. Em face de tal diapasão, não está claro como se cria ou se mantém o capital social e mais uma vez corre-se o risco de mostrar, mas não demonstrar como pode ocorrer a superação do atraso das regiões deprimidas.

²⁹ Ressalta-se que a popularidade de tal trabalho tem seu mérito por influenciar agências multilaterais como foi o caso do Banco Mundial.

³⁰ Moyano faz uma resenha do modelo síntese de Woolcock (1998).

³¹ Neste caso fazemos referencia a Coleman (1988), que analisa a importância do capital social na criação do capital humano.

Para Moyano (1999), a noção de capital social está presente – ainda que de maneira muito vaga – mesmo nos economistas clássicos, como é o caso de Smith³², Hume e até mesmo Marshall³³, que não raro chamavam atenção para a necessidade da existência de normas de cooperação como elementos capazes de favorecer a eficiência do mercado. Por outro lado, as tradições sociológicas de Weber e Durkheim também fazem jus a tal conceito com a diferença que para esta tradição as forças sociais possuem um caráter mais autônomo que nas considerações dos economistas clássicos. Dessa forma, inaugura-se uma tradição de análise que aponta para uma visão sobresocializada – referente à análise dos sociólogos – ou subsocializada – referente a análise dos economistas –, do homem. Tradição esta que por um lado obliterou³⁴ o conceito de capital social, por isso mesmo comprometeu a capacidade de apreensão da realidade de maneira mais significativa, e por outro³⁵ o superestimou³⁶. Assim, “a única coisa que poderíamos dizer com certeza é que o capital social é uma noção polissêmica, que encerra múltiplas dimensões da vida social, dimensões que, na prática se apresenta combinada de diferentes formas segundo os contextos situacionais” Moyano (1999, p, 13, tradução nossa).

Para Moyano (1999), a polissemia da noção³⁷ de capital social suscita algumas debilidades teóricas, que se não prejudicam o debate; no mínimo, o torna difuso. A primeira debilidade teórica apontada por Moyano reside na própria múltipla

³² Neste caso, a referencia é ao livro Teoria dos Sentimentos Morais, publicado antes da conhecida A Riqueza das Nações.

³³ Denotar que o próprio conceito de Distrito Industrial defendido por Marshall está presente a noção de capital social, pois a “atmosfera” a qual se refere Marshall não é outra coisa senão uma institucionalidade que surge de uma externalidade positiva.

³⁴ Visto que com advento da revolução marginalista os economistas passaram a desconsiderar por completo a noção de capital social assinalada pelos seus patrícios.

³⁵ Tributa-se tal fenômeno aos sociólogos.

³⁶ Convém ressaltar que tal tradição de análise é duramente criticada por Coleman (1988), conforme veremos mais adiante.

³⁷ Diferentemente de Moyano, preferimos utilizar o termo “noção” ao invés de “conceito” justamente pelo fato de não haver um conceito uniforme de capital social, com isso pretende-se evitar discussões semânticas.

funcionalidade atribuída ao termo, pois com este, intenta-se explicar muitas coisas. Por isso mesmo – e esta é apontada como a segunda debilidade teórica – observa-se uma diversidade de recomendações para as políticas de desenvolvimento que, não raro, resultam em resultados contraditórios. De outra forma – e aqui se encontra a terceira debilidade teórica – a analogia que se faz do capital social com o capital financeiro ou físico, ou seja, como algo que pode ser maximizado e com isso quanto maior o grau de “acumulação” de capital social melhor para a sociedade, deve ser vista com muito cuidado, pois há casos em que a presença de um alto grau de capital social pode se mostrar prejudicial para determinada comunidade.

Independente de suas debilidades teóricas – ou talvez por isso mesmo – e caráter polissêmico, a noção de capital social cada vez mais suscita debate entre as diferentes disciplinas³⁸, e ao mesmo tempo vem ganhando significativas contribuições.³⁹

Em sua vertente norte americana, o capital social está associado ao fortalecimento da democracia. Para os autores dessa formação, o capital social deve ser entendido como o produto da “combinação entre compromisso cívico, comunidade e liberdades individuais resultaria o capital social, base da democracia liberal norte-americana” (MILANI, 2003, p. 05).

A mesma crítica também pode ser estendida a autores como Putnam (2000), que deixou por despercebida tal questão – ainda que não fosse esse o objetivo principal do seu trabalho. Ademais, a leitura de Putnam aponta para um viés determinista dos atores sociais, na medida em que não explica o que ocorre em situações onde não há uma raiz cívica, como aconteceu no caso da Terceira Itália.

Fukuyama (1995), orientado pelo entendimento do capital social de Coleman e talvez influenciado pela perspectiva teórica da Nova Economia Institucional,

³⁸ Ainda que a hegemonia do debate ainda estabelece-se na seara dos sociólogos e economistas, respectivamente.

³⁹ Em grande parte favorecida pelos avanços da Nova Sociologia Econômica.

argumenta que a confiança constitui uma condição *sine qua non* para a diminuição dos custos de transação do sistema econômico e com isso o favorecimento do seu desenvolvimento. Para isso, ele compara dois casos que beiram o extremo – EUA e Taiwan – como exemplos capazes de corroborar sua hipótese. Na sua argumentação, em virtude do baixo grau de confiança existente em Taiwan⁴⁰, prevalece a prática do nepotismo que, por sua vez, influencia o desempenho dos negócios. Dessa forma, para sociedades onde prevalecem as características de Taiwan, há a predominância de pequenos negócios, ao passo que, nos EUA há uma predominância das grandes corporações justamente em virtude do alto grau de confiança, fato este que se não oblitera pelo menos torna desnecessário o nepotismo.

Decerto, a relação de confiança é, por assim dizer, a principal dimensão do capital social. No entanto, assim como na estatística correlação não quer dizer causalidade, também na teoria do capital social *confiança* não quer dizer reciprocidade – uma outra dimensão não menos importante do capital social. Sem atentar para isso, Fukuyama conclui que em países subdesenvolvidos, onde a relação de confiança é muito baixa – e com isso também o capital social –, não há possibilidades de crescimento das empresas nacionais para além de suas fronteiras. Em outras palavras, um país subdesenvolvido não consegue “fomentar” o surgimento e desenvolvimento de empresas transnacionais justamente porque as relações de confiança por serem débeis, obliteram a implantação de uma tecnocracia dentro das empresas, elemento este que passa a ser substituído pelas relações familiares, nem sempre aptas a enfrentar os ditames que a concorrência exige.

Por outro lado, autores como Fellmeth (1996), incitado o debate por meio da argumentação de Fukuyama (1995), contesta a hipótese que o nível de confiança seja

⁴⁰ Convém ressaltar que a falta de confiança a que se refere Fukuyama é relacionada a não credibilidade das instituições típicas de uma sociedade mercantil.

um elemento explicativo na diminuição dos custos de transação de um sistema econômico. Ademais, Fellmeth argumenta que a “confiança social” não possui impacto algum sobre o desenvolvimento dos EUA, e não explica também o fenômeno do desenvolvimento de Taiwan, conforme argumentou Fukuyama.

Rather, the rule of law has kept transaction costs low and trust unnecessary in the United States. Trust is not important in any state's economy. The real reason why private business have not formed large corporations without state in Taiwan, I argue, is not a lack of trust but a lack of rule of law (FELLMETH, 1996, p. 152)

Por isso mesmo,

To deduce, as Fukuyama does, that because American form Bible study groups and literary clubs they can trust each other in their economic relations is absurd. Rather, without knowing it he has ignored the important differences between voluntary organizations, of which there are no less than four types: (i) altruistic charity organizations, (ii) riskless self-benefitting hobby organisations such as coral societies, (iii) low-risk self benefiting business or special interest organisations such as Automobile Manufacturers's Association or labour union, and (iv) High risk self-benefitting organizations like partnerships and corporations.

When voluntary organization are disaggregated in this way it becomes clear that individual behavior in the first three categories of activity is likely to be considerably different from that in the fourth. The motives ostensibly accompanying participation in an altruistic organization (selflessness, generosity, etc.) are diametrically the opposite of those involved in participation in a business organization (desire for personal gain). Most Peace Corps volunteers might conceivably joint out of 'non rational habit'(1995a:90), but they certainly do not form corporations that way. In fact, participants active in altruistic organizations may be even the type of people least likely to engage in the creation of corporations or similar business-oriented activities. As for categories (ii) and (iii), participating in an organizations where there is something to gain and little to lose requires very little trust, but where it does require trust individuals have a good incentive (and little disincentive) to co-operate. In contrast, participation in business organizations is risky and correspondingly high possible gains (FELLMETH, 1996 p. 157-158)

Todo o trabalho de Fellmeth é dedicado à tentativa de provar que a confiança⁴¹ não constitui um elemento necessário para o desenvolvimento do sistema econômico mercantil. Mais que confiança em sociedades – e ele toma o caso do EUA como referência – onde o conjunto de regras e lei instituídas prevalece, observa-se um maior dinamismo econômico.

⁴¹ Leia-se *Capital Social*.

O argumento de Fellmeth chama atenção pela conclusão paradoxal a que ele chega. Por um lado, sua perspectiva crítica conduz o leitor ao entendimento de que o capital social não influencia o desenvolvimento do sistema econômico, sendo aquele substituído pela eficiência das instituições que fazem prevalecer a lei. Dessa forma, sua análise aproxima-se muito dos argumentos da Nova Economia Institucional.

Por outro lado, ao argumentar que o mecanismo de confiança social manifesta-se de forma distinta, conforme a natureza da identidade entre os partícipes, acaba aproximando-se da teoria dos sítios, ainda que não seja essa sua intenção. O que resulta daí é um modelo teoricamente fálico, na medida em que não está construída a maneira como ocorre a articulação entre o “nível micro”, qual seja, os indivíduos agregados em associações e o “nível macro”, entendido como o papel desempenhado pelas instituições. Dessa forma, o argumento de Fellmeth que não é a confiança e sim a força das instituições⁴² em aplicar e fazer prevalecer na lei o elemento fundamental do desenvolvimento, além de não gerar uma hipótese forte também contribui para ofuscar o debate acerca do capital social.

De outra maneira, a grande contribuição para o debate acerca do capital social ocorre a partir do projeto de pesquisa da Nova Sociologia Econômica, notadamente com o artigo clássico de Granovetter (1985) que, influenciado por Polanyi (1980), desenvolve o conceito de “*embeddedness*” que, literalmente, pode ser entendido como enraizamento⁴³. Por isso mesmo, “as relações sociais, mais do que os dispositivos

⁴² O perigo do argumento de Fellmeth pode ser aplicado ao fenômeno das exorbitantes taxas de juros verificadas no Brasil. A fim de explicar porque no Brasil as taxas de juros são tão altas, um grupo de economistas elaborou a proposta LARIDA ao argumentar que a falta de colaterais – leia-se a não existência de uma legislação mais enérgica – tornava os juros mais altos justamente para compensar o risco de perda. Dessa forma, uma vez que a legislação fosse mais enérgica e se fizesse valer, haveria espaço para uma queda das taxas de juros e com isso inaugurar um ciclo virtuoso de investimentos. Posteriormente, Holland (xxxx) testou tal hipótese, verificando um resultado totalmente distinto daquele preconizado pela proposta LARIDA. Para Holland, o alto nível da dívida pública e não a força da legislação é o principal responsável pela exorbitância da taxa de juros no Brasil.

⁴³ Embora o próprio Granovetter se refira a tal termo como incrustação.

institucionais ou a moral generalizada, são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica”. Granovetter (2003, p.80).

O conceito de “*embeddedness*” é suficientemente forte para que se reconsidere a proposta teórica e empírica acerca do comportamento humano quando inserido numa coletividade. A proposta de Granovetter é romper com a noção atomizada do “*homo*”, tão presente não só na argumentação neoclássica como também nas considerações sociológicas clássicas. Dito de outra forma, o rompimento da herança intelectual legada aos economistas e sociólogos na concepção sobressocializada e subsocializada do homem, parece agora encontrar um elo com a proposta do “*embeddendess*”. Ao utilizar o conceito de “enraizamento”, Granovetter critica a Nova Economia Institucional, mais precisamente a hipótese de Williamson (1989), na qual os custos de transação determinam a forma organizacional. Assim, os desenhos de empresas hierarquicamente estruturadas ou empresas mais horizontais não são outra coisa senão a melhor forma de organização face aos custos de transação enfrentados. Ademais, os elementos constituintes dos custos de transação para Williamson residem em dois aspectos principais, qual seja; i) o grau de confiança no futuro; ii) frequência das interações entre os atores – que podem ser empresas ou indivíduos. Dessa forma, a maneira de organização de uma empresa não deixa de refletir outra coisa senão uma tentativa de superação dos dilemas de ação coletiva⁴⁴.

Ora, uma vez que sob esse prisma seja aplicado o conceito de “*embeddedness*”, a conclusão que se chega é “que as relações sociais entre empresas são mais importantes e a autoridade no interior das empresas menos, na manutenção da

⁴⁴ Williamson não faz referencia a esse termo, muito pelo contrario, prefere não tratar este aspecto, substituindo-o engenhosamente por uma concepção de homem quedada ao oportunismo, de maneira que as instituições não são outra coisa senão a tentativa de limitar o oportunismo. Dessa maneira, Williamson atenta demasiada preocupação ao papel e propósito da hierarquia nas formas de mercados.

ordem da vida econômica do que aquilo que supõe a linha de pensamento baseada nos ‘mercados e hierarquias’” (GRANOVETTER, 2003 p. 91)

Para Granovetter, o mais importante a considerar não é a forma das organizações, mas sim a natureza dessas relações. No entanto, as formulações acerca da natureza das relações apesar de necessariamente implicarem considerações a respeito da formação histórica dos atores assim como seu referencial simbólico, não podem ser resumidas a uma visão antropológica, sob pena de se manter o rompimento entre a visão subsocializada e sobressocializada do homem.

Decerto, a ênfase mais geral de Granovetter reside na preocupação em demonstrar que não se pode desprezar a estrutura social, de modo que ela não pode ser tratada de maneira “exógena”, conforme estabelece o referencial neoclássico ou os novos economistas institucionais. Porém, mesmo considerando a questão do enraizamento como elemento condicionante das estruturas sociais, Granovetter não aprofunda sua análise de modo a esclarecer como ocorre tal incrustação. No entanto, sua argumentação, favorece o entendimento acerca da natureza das relações sociais, fato este que contribui de forma positiva para o entendimento do funcionamento das relações baseadas no capital social.

Outro autor que, de maneira bastante engenhosa, contribuiu com o debate acerca do tema capital social foi Woolcock (1998) que, propondo um modelo síntese no qual ele articula as contribuições dos teóricos do “enfoque dos grupos étnicos” e o “enfoque do institucionalismo histórico” – ambos os campos provenientes da sociologia do desenvolvimento –, consegue avançar no entendimento quanto à funcionalidade do capital social. Denotar que para o primeiro enfoque teórico, já está presente o conceito de “embeddeness” ao passo que para o segundo, trabalha-se o conceito de autonomia, dessa forma, tudo o que Woolcock faz é unir tais conceitos num único corpo teórico

pretendendo com isso articular as dimensões macro e micro dos atores⁴⁵. A partir da noção de “embeddeness”, geram-se duas importantes disjuntivas; i) as instituições econômicas somente podem ser explicadas a partir das relações sociais nas quais estão inseridas; ii) os benefícios proporcionados pelo enraizamento sempre é acompanhado de custos e o cálculo do custo e benefício é sempre alterado conforme a natureza do processo de desenvolvimento. É justamente o questionamento quanto aos custos ou benefícios do enraizamento que gera uma dificuldade teórica, prontamente complementada pelo conceito de “autonomia”. O que se segue de então constitui um melhor entendimento acerca do capital social, qual seja: para que constitua um fator positivo para o desenvolvimento de uma comunidade, o capital social dever ter como base não apenas o enraizamento, mas também a autonomia.

Ressalta-se que a proposta engenhosa de Woolcock encontrou sérias limitações quando aplicada ao fenômeno concreto. Por isso mesmo, seu “modelo síntese⁴⁶” teve que passar por sérias alterações a fim de tornar factível uma interpretação do caso concreto, tudo isso se justifica após a constatação que as dinâmicas de comportamento no nível micro diferem daquelas existentes no nível macro⁴⁷. Woolcock argumenta que tanto o conceito de autonomia quanto o de “embeddeness” carecem de um aprofundamento. Dessa forma, Woolcock inaugura quatro conceitos que passam a ser aplicado tanto em nível micro quanto ao nível macro.

A tabela I abaixo ilustra a alteração conceitual sugerida por Woolcock

⁴⁵ Convém ressaltar que essa dimensão macro e micro refere-se a relação entre Estado x Sociedade Civil e as relações entre os atores, respectivamente.

⁴⁶ O modelo síntese de Woolcock consolidou-se como um modelo completo, capaz de ser aplicado a dinâmicas de desenvolvimento que estejam baseadas não apenas na dimensão econômica.

⁴⁷ Dito em outras palavras, a natureza das relações entre os atores diferem da natureza das relações entre Estado e Sociedade Civil.

TABELA I – Conceito Teórico de Woolcock

| | NÍVEL MICRO | NÍVEL MACRO |
|---------------------|--------------------|----------------------------|
| Enraizamento | Integração | Sinergia |
| Autonomia | Linkage | Integridade Organizacional |

FONTE: Elaboração própria a partir de Woolcock (1988)

No nível micro, o conceito de Integração deve ser entendido como a relação entre os membros da comunidade, ao passo que o conceito de Linkage leva em consideração o compromisso dos indivíduos com as instituições da sociedade civil. No nível macro, o conceito de Sinergia deve ser entendida como a articulação cooperativa entre as diferentes instituições públicas e privadas. Linkage refere-se ao compromisso dos indivíduos com as instituições da sociedade civil e Integridade Organizacional deve se compreendida como a eficiência das organizações, tanto públicas quanto privadas.

De posse da base conceitual acima, Woolcock consegue desenvolver um esquema analítico satisfatório, fundamentado no argumento que a natureza do capital sociale com isso sua contribuição positiva ou negativa para o desenvolvimento – irá depender de como as dimensões⁴⁸ acima estarão articuladas. Dessa forma, como caso concreto, recorre-se a análise dos “dilemas de desenvolvimento” que surgem a partir da forma como este é planejado. Assim, Woolcock analisa os processos top-down – planejamento efetuado de cima para baixo, e os processos bottom-up – planejamento efetuado de baixo para cima⁴⁹. A grande inovação de Woolcock é considerar então em

⁴⁸ Ressalta-se mais uma vez que as dimensões são: Linkage, Integridade Organizacional; Sinergia e Integração.

⁴⁹ A referencia que se faz ao termo “de baixo para cima” e “de cima para baixo” refere-se à origem do processo, se sociedade civil ou Estado, respectivamente.

seu modelo de análise tanto a dimensão micro – Linkage e Integração, quanto à dimensão macro – Integridade Organizacional e Sinergia.

Nos casos em que o processo de planejamento é feito “de baixo para cima” é fundamental que a comunidade possua além de um alto grau de Integração, um compromisso dos indivíduos com as instituições – Linkage. Assim, uma comunidade que possua um alto grau de integração, mas um baixo grau de Linkage, padecerá do fenômeno conhecido como “familismo amoral”. Por outro lado, caso tanto o grau de Linkage quanto o grau de Integração sejam altos, a comunidade encontrará oportunidades de autonomia.

Ao analisar o processo de planejamento “de cima para baixo”, Woolcock dá ênfase às relações entre Estado e Sociedade Civil, daí a importância atribuída às dimensões Sinergia – no nível micro e Integridade Organizacional – no nível macro. Nos casos em que tanto a Sinergia quanto a Integridade Organizacional sejam baixas, o que se observa é a anarquia generalizada. Por outro lado, a cooperação surge nos casos em que tanto o grau de Integridade Organizacional quanto a Sinergia sejam altos.

De posse dos quatro conceitos inaugurados por Woolcock, tudo o que se deve fazer é articulá-los numa matriz e “ler” o resultado. Isso posto, mostra que tal modelo apresenta – pelo menos em tese –, dezesseis trajetórias possíveis quanto à organização da sociedade e seu impacto sobre a natureza do desenvolvimento. No entanto, julgamos ser justamente esta uma das limitações teóricas de Woolcock, na medida em que há em seu modelo síntese um viés determinista, visto que mostra apenas como os atores já estão organizados e como ocorre sua interação, sem demonstrar, no entanto como eles se organizam e como reagem – por meio de sua percepção cognitiva – a intervenções exógenas⁵⁰.

⁵⁰ Tal assertiva é de fundamental importância. Tomando-se o exemplo da classe trabalhadora, verifica-se que enquanto na maioria dos países a reivindicação salarial é pressionada por meio do mecanismo de

Em uma perspectiva, Coleman (1988) tenta levar em consideração a estrutura social na análise da ação racional e justifica o conceito de capital social como elemento teórico capaz de permitir tal empreendimento. Na realidade, o grande objetivo de Coleman é tentar mostrar como o capital social pode influenciar na criação do capital humano.

Do ponto de vista teórico, Coleman compartilha a mesma insatisfação que Woolcock ao discordar tanto da visão econômica quanto sociológica acerca da ação social. Para ele um dos grandes problemas relacionados à visão sociológica da ação social é que “o ator não possui ‘motor de ação’. O ator é moldado pelo ambiente, mas não há motivação da ação que dê ao ator propósito ou direção”. Coleman (1988, p.96).

Da mesma maneira, ao apontar falha na visão econômica – que caracteriza o ator como alguém possuidor de objetivos próprios e por isso mesmo age de forma independente – chama atenção que “as ações do indivíduo são moldadas, redirecionadas, restritas pelo contexto social, normas, confiança interpessoal, rede de contatos, organização social são importantes não apenas na sociedade, mas também na economia” (COLLEMAN, 1988, p. 96).

De posse desse referencial crítico, Coleman argumenta que a ação propositada quando inserida num contexto social particular é capaz de influir não apenas sobre o comportamento do indivíduo, mas também na própria forma da organização social. Assim, a abertura da “caixa preta⁵¹” é feita por meio de uma chave engenhosa, qual seja somar a noção de capital social – que se manifesta por meio da

greve, no Japão (logo após a segunda guerra) tal reivindicação era pressionada por meio do aumento intencional da produtividade. Ademais, a teoria neoclássica postula que o aumento de um imposto diminui o incentivo ao gasto. No entanto, conforme análise de Levitt & Dubnner (2005) a fim de incentivar os pais a não se atrasarem na busca dos seus filhos, uma escola instituiu uma multa para os pais que chegassem mais que trinta minutos após o término das aulas, o que se verificou não foi outra coisa senão o aumento considerável no número de pais atrasados. Dito de outra forma, o imposto serviu como um incentivo ao atraso e não ao contrário.

⁵¹ O termo “caixa preta” refere-se à exogeneidade das instituições, tal qual sustenta o referencial neoclássico.

mudança nas relações entre as pessoas – à noção de capital humano – cuja manifestação ocorre nas habilidades e capacidades adquiridas de forma a facilitar suas ações.

Decerto, a noção de capital social trabalhada por Coleman assenta-se no sentido funcional⁵², normas e sanções assim como canais de informação, constituem fontes de capital social e existem como forma de limitar as ações com externalidade negativas e incentivar aquelas com externalidade positiva. Ora, nesse aspecto, a análise de Coleman não avança muito, pois mesmo tentando evitar o surgimento dos dilemas de ação coletiva, ao considerar a ação racional⁵³ inserida num contexto social, não consegue romper com a tradição da “caixa preta” permanecendo assim o caráter exógeno das instituições⁵⁴.

Pelo exposto, afere-se que a noção de capital social, a depender do referencial em que se apóie, possui conotações distintas tanto em termos metodológicos quanto em considerações empíricas. Dessa forma, qualquer trabalho que leve em consideração a noção de capital social, deverá atentar de antemão para a raiz metodológica do mesmo, evitando aquilo a que Moyano (1999) referiu-se como um conceito que se utiliza para denominar inúmeras coisas. Posto isto, argumentamos que tal problema poderá ser minimizado utilizando o sítio como elemento teórico, assim, o capital social passaria a adquirir um aspecto institucional, ao passo que o sítio serviria de elemento estruturante desta institucionalidade.

⁵² Sentido funcional deve ser entendido como recursos que os indivíduos utilizam como instrumento para atingir seus objetivos.

⁵³ Quanto a isso Coleman tem o aval de Granovetter (2003).

⁵⁴ Na realidade a análise de Coleman não se distancia muito daquela preconizada por Gary Backer, onde mesmo levando em consideração o aspecto institucional, o faz desconsiderando a historicidade.

3.2 – Sítios

Em face dessa polissemia acerca do território⁵⁵--que não raro dificulta o diálogo entre as distintas disciplinas – alguns economistas vêm defendendo a tese que “a análise econômica, para melhorar seu poder de interpretação, requer uma abertura fundamentada nas outras ciências e sobre fatos incompatíveis com a concepção restritiva de seu núcleo duro constituído pela teoria do mercado” Zaoual (2006, p 81).

Denotar que pela perspectiva metodológica acima referida, o diálogo entre economistas, geógrafos e antropólogos torna-se factível. Pela ótica dos economistas, o diálogo estabelece-se por meio da teoria dos sítios simbólicos, que conforme Zaoual:

[...] a teoria dos sítios simbólicos de pertencimento traz um modo de decifrar esses arranjos complexos, partindo de baixo. Ela foi construída em reação aos fracassos dos modelos de economia e de gestão transpostos de um espaço para outro sem que fosse tomada a precaução de um real esforço de adaptação ao local (ZAOUAL, 2006, p. 82)

Por outro lado, o conceito de sitio simbólico está para além da noção de território ou espaço, ele comporta-se muito mais como um “contínuo” cognitivo – estabelecido por meio de crenças, hábitos, etc – do que necessariamente uma fronteira espacial bem delimitada, conforme aponta Zaoual (2006):

⁵⁵ Que a depender do objeto de estudo atinge um caráter quase que inconclusivo.

[...] o sítio é antes de tudo um imaginário social moldado pelas contingências e pela trajetória da vida comum dos atores considerados. [...] o sítio supõe também cumplicidade e proximidade. [...] De fato, trata-se de uma entidade imaterial que impregna o conjunto dos comportamentos e das materialidades visíveis do local. [...] Em suma, o sítio é um vínculo cognitivo entre o ator e seu entorno. O sítio é o *húmus* do *homo situs*, o homem da situação. Isso perfigura o “caráter local” dos acontecimentos econômicos e corrobora a tese segundo a qual as regularidades econômicas são construções socialmente situadas (ZAOUAL, 2006, p. 88)

Para os adeptos da teoria do sítio simbólico, o grande erro da teoria econômica convencional está em não se considerar o papel das entidades social em seu escopo de análise, pois, conforme Zaoual (2006, p. 84) argumenta:

[...] a experiência intelectual da economia do desenvolvimento ensina que o reducionismo econômico do pensamento global dos fenômenos econômicos apresentam sérias lacunas. Isso se verifica no percurso dos países do Sul, devido aos fracassos da prática do transplante dos modelos econômicos. As entidades sociais (culturas locais, convenções, regras, etc.) que a análise econômica padrão não leva em consideração em seu raciocínio contrariam significativamente as previsões das teorias e dos modelos que têm inspirado as práticas do desenvolvimento nos países pobres.

A perspectiva do sítio simbólico – em função dos elementos citados acima – inaugura uma perspectiva promissora acerca do desenvolvimento. Justamente por levar em consideração o papel desempenhado pelas entidades sociais assim como a idéia de que “todo agente se comporta em função do sistema de representações que ele tem de sua situação e de suas relações com os outros” (ZAOUAL, 2006, p.87), fundamentam a noção de desenvolvimento endógeno.

O interessante a notar é o fato que a perspectiva de desenvolvimento endógeno para que seja sustentável necessita que o ambiente na qual se insira, seja favorável à inovação. Assim, a perspectiva de desenvolvimento – adotada pela teoria

dos sítios – é comparável em sentido de Schumpeter⁵⁶ (1982) e próxima à de Sen⁵⁷ (1999) sem, no entanto se pautar em ambas.

Por este mesmo diapasão teórico, o desenvolvimento – que não necessariamente se traduz em capitalismo – adquire um aspecto indeterminado⁵⁸. Cada “sitio”, apresenta uma trajetória de desenvolvimento possível. Em última instância, o fator que irá influenciar a trajetória de cada sítio não é outro senão as formas como os atores irão reagir ao “modelo econômico transposto” ou ao estímulo recebido de fora do seu sitio. Dessa forma, a simples cooperação entre os agentes não necessariamente implica um “desenvolvimento”, muito pelo contrário, poderá ser justamente uma “cooperação” entre os agentes um elemento obliterador do mesmo. É nessa perspectiva que criticamos a euforia indiscriminada quanto ao uso do capital social como uma disjuntiva capaz de fomentar o desenvolvimento de determinada localidade.

⁵⁶ A noção de desenvolvimento apontada no trabalho de Schumpeter (1982) encara a dinâmica da economia no sentido das inovações tecnológicas ou “destruição criadora”.

⁵⁷ A perspectiva de Sen (1999) aborda o desenvolvimento como uma “expansão” das capacidades humanas. Embora, pela teoria dos sítios, não se possa assumir o conceito de capacidades como universal.

⁵⁸ De outra forma, haverá tantas experiências de desenvolvimento quantos sítios existentes.

CAPÍTULO II – O RURAL COMO ELEMENTO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo tem como objetivo discutir a importância do rural para o processo de desenvolvimento. Assim, uma melhor compreensão do mesmo é de fundamental importância para que se elaborem políticas públicas mais eficientes. A fim de atingir nosso objetivo, dividimos o presente capítulo em quatro seções. Na primeira, abordamos o debate teórico acerca do conceito de rural e como este é tratado pelos economistas. Na segunda seção, apresentamos o fenômeno do novo rural, assim como as pesquisas que identificam tal fenômeno. Na terceira seção, apresentamos as principais políticas públicas elaboradas sob a influência das transformações presentes no rural. Por fim, na quarta seção, faremos uma breve consideração final.

2.1 – Dicotomia Rural Urbano: elemento basilar de uma política de desenvolvimento Rural

A dicotomia rural urbano sempre esteve presente na tradição teórica dos economistas, Quesnay (1782) assim como para Losch (1954) e Von Thunen (1856) o rural sempre se apresenta como um “resíduo” do urbano, fato este que, não raro concede a aquele um caráter setorial. Não à toa, as políticas públicas influenciadas por tais modelos, concentram-se na especificidade da agricultura, que em geral resume-se a produção de alimentos. De outra forma, trabalhos de inspiração marxista, como é o caso

de Rotta (1997) relativizam o papel do rural e não o restringe apenas a produção de alimentos. Ademais, o papel e a funcionalidade do rural se alteram conforme o estágio de acumulação do capital, por isso mesmo, o rural é muito mais uma questão de espaço do que necessariamente de setor.

A tradicional separação entre urbano e rural, resumindo este último à produção de alimentos e fornecimento de mão-de-obra para a cidade, tem um forte apelo no trabalho de Von Thunen (1856), que na ocasião considerou uma cidade “isolada” e um fazendeiro, responsável pelo abastecimento de tal cidade. Partindo dessas duas suposições, Von Thunen tenta então responder a duas questões básicas, ambas ligadas a natureza da alocação do espaço. A primeira questão esta relacionada ao fato de como as terras – zona rural – em torno da cidade deveriam ser alocadas de modo a minimizar os custos de transporte e de produção de alimentos a fim de abastecer a cidade. A segunda questão refere-se ao modo de alocação da terra na hipótese de livre concorrência entre colonos e proprietários de terra. Para a primeira questão, a resposta de Von Thunen estabelece que cada colono – ao decidir pela utilização da terra próxima ou distante da cidade – enfrenta um *trade off* entre o custo do aluguel e o custo de transporte, de modo que este se estabelecerá no ponto em que haverá um equilíbrio entre tais custos. Dessa forma, o que Von Thunen conclui é que o entorno da cidade seria formado por anéis concêntricos de produção. Ademais, para este autor esta configuração surge da hipótese que os fazendeiros buscam minimizar o custo de transporte e produção. Para a segunda questão, Von Thunen se convence de que mesmo sob condição de concorrência entre colonos e proprietários de terra, a alocação ainda sim seria eficiente. Dito de outra forma há um conjunto de anéis concêntricos e este resultado não planejado ainda sim é eficiente.

O modelo de Von Thunen inspirou profundamente os posteriores trabalhos no campo da economia urbana⁵⁹ como foi o caso de Alonso (1964) que utilizou o mesmo arcabouço modelar de Thunen, mas estava interessado em entender a dinâmica urbana, para isso ele substituiu o conceito de fazendeiro pelo de trabalhador assim como substituiu o conceito de cidade pelo de região comercial central. A conclusão de Alonso foi a mesma de Thunen, qual seja o espaço seria alocado de forma eficiente formando uma geometria concêntrica.

O exemplo de Alonso foi propositadamente citado como forma de chamar a atenção para o fato que, no modelo de Von Thunen o rural não apresenta uma funcionalidade própria, muito pelo contrario, este pode ser substituído por qualquer coisa⁶⁰ que venha a circundar a cidade. Ora, sob este diapasão, o rural não tem funcionalidade e “entra” no modelo como uma variável simples, que pode ser adicionada ou retirada sem prejuízo de predição do modelo. Dessa forma, mesmo considerando o elemento espaço⁶¹ em suas análises, os economistas urbanos não se preocuparam em atentar para a funcionalidade do rural e, com isso, suas contribuições repousam no entendimento das economias de aglomerações, cujo teor é profundamente analisado pelos geógrafos econômicos⁶². Somente assim o rural pode adquirir alguma funcionalidade, pois suas forças centrípetas seriam menores que suas forças centrífugas, que são influenciadas pela cidade.

⁵⁹ Denotar que a essa altura o elemento rural foi totalmente suprimido.

⁶⁰ Um economista de espírito malicioso, poderia utilizar o modelo de Von Thunen como forma de explicar como se distribui a violência numa aglomeração urbana, o resultado seria o mesmo, qual seja, ela se distribuiria de forma concêntrica e eficiente.

⁶¹ Ressalta-se de antemão que o grande avanço da economia urbana e regional ocorreu em função do descontentamento de um grupo de autores com a economia neoclássica que não levava em consideração o espaço em suas análises.

⁶² Ressalta-se que por geógrafo econômico devemos entender os economistas que se dedicam ao estudo de como e porque determinada atividade situa-se em determinado espaço.

Em linhas gerais isso é tudo o que pode ser extraído de um modelo com espírito Von Thunen, desnecessário dizer que face as transformações contemporâneas tais modelos não captam bem a realidade a que se propõe.

Outra forma de tratar o rural é estabelecida por meio dos modelos de desenvolvimento a dois setores. Decerto, modelos como o de Singer (1953) ao considerarem o mecanismo de desenvolvimento econômico, dividem a economia em dois setores⁶³, sendo que para o setor primário a preocupação recai sobre a capacidade de produção de alimentos e para o setor secundário estamos preocupados na capacidade de taxa de absorção dessa população liberada do campo. Assim, rural e urbano são elementos concomitantes de um mesmo processo.

O modelo de Singer, não está interessado em entender onde ocorrerá a atividade agrícola, mas sim como esta deve funcionar para que seja capaz de “alimentar” o processo de desenvolvimento como um todo. Dessa forma, o rural deve ser capaz de garantir uma oferta de alimentos a uma taxa maior ou igual a taxa de crescimento da população – urbana neste caso – ademais, deverá ser capaz de “liberar” mão-de-obra para servir as indústrias urbanas a uma taxa não inferior à capacidade de absorção do centro urbano. Em linhas gerais, o que esse modelo persegue é um aumento na relação entre população urbana e população rural, com o denominador a decrescer e o numerador a aumentar. A lógica de tal argumentação repousa no fato que as economias ditas desenvolvidas apresentam tal relação num patamar muito alto sendo que uma relação muito baixa aplica-se as economias subdesenvolvidas. Por isso mesmo, para que o processo de desenvolvimento tenha condições de se perpetuar para mais de um período, deverá incentivar por um lado a produção de alimentos e liberação de mão-de-obra e por outro deverá criar as condições de absorção do excedente liberado do

⁶³ Primário e secundário, correspondendo respectivamente a: Agricultura e Indústria .

campo para a cidade e isto se dá por meio de uma melhoria na infra-estrutura urbana, mediante um aumento na disponibilidade de serviços.

Para o caso do Brasil, onde a Lei de Terras de 1856 se encarregou de privatizar sobremaneira boa parte do território nacional, a hipótese de Von Thunen – que estabelece uma alocação eficiente do espaço mediante a livre concorrência entre colonos e proprietários de terra – não teria utilidade alguma. Por isso mesmo, coube a revolução verde – responsável pelo aumento de produtividade no campo – cumprir o papel de elemento estruturante da condicionalidade exigida no modelo de Singer. O que se observou então foi um intenso êxodo do campo para a cidade que “coincidiu” com o processo de aceleração da industrialização brasileira, fato este que para um observador mais afoito levaria a proclamar a veracidade da hipótese de Castells, qual seja, uma completa urbanização da sociedade. As conseqüências da revolução verde para a geografia rural serão apresentadas mais adiante, no entanto, ressalta-se de antemão o fato que esta foi responsável pelo surgimento de duas subformas de rural, o rural dos CAIs (Complexos Agro-Industriais) e o rural da pluriatividade, característico das regiões mais pobres, conforme apresenta Nascimento (2005).

De outra maneira, o tratamento do rural dado por Marx (1988) distancia-se dos analisados até então. Apesar de argumentar – no seu capítulo acerca da acumulação primitiva – que o rural e o urbano são dois lados de um mesmo processo, a singularidade de Marx reside no fato que para este autor o rural não é tratado simplesmente como espaço ou setor mas – acima de tudo – como classe, nesse aspecto, o rural seria o local do conservador, do atraso, de lenta transformação⁶⁴. Ademais, sua funcionalidade restringia-se ao fornecimento de mão-de-obra e alimentos para a cidade,

⁶⁴ Se comparado ao dinamismo da cidade impulsionada pela indústria.

funções estas que atuam diretamente sobre a mais-valia⁶⁵, viabilizando assim a acumulação capitalista. Por isso mesmo, para Marx, o rural tem como função maior viabilizar a acumulação capitalista. O referencial de análise marxista influenciou muitos trabalhos acerca de como a acumulação de capital é viabilizada pelo rural, contribuindo dessa forma para melhor compreendermos a dinâmica entre campo e cidade. Dentre os trabalhos mais importantes, de orientação marxista, podemos citar como exemplo, Lênin (1982) Kautsky (1980) e até mesmo Graziano da Silva (1997), que baseado no referencial marxista intuiu e comprovou empiricamente uma alteração no papel do rural, sendo que este a partir dos anos 1990 passa a incorporar atividades típicas da cidade, conforme será discutido na próxima seção.

A grande contribuição de Kautsky (1980) reside – além da responsável discussão acerca da questão agrária, cujo cerne repousa nas condições de viabilidade da pequena agricultura familiar – na identificação de dois momentos distintos do desenvolvimento capitalista na cidade com considerável influência sobre o campo. O primeiro destes movimentos refere-se a união entre indústria e agricultura, coadunação esta favorecida e influenciada pela própria concorrência inter-capitalista externa⁶⁶. Ora, tal concorrência tem dois efeitos diretos sobre a agricultura. O primeiro é o surgimento da concorrência entre produtos da indústria e os da agricultura – de baixo valor agregado. Por isso mesmo, o camponês é forçado a atuar no setor industrial como forma de compensar a grande perda incorrida na renda da terra ou na própria atividade agrícola, o que se percebe em Kautsky (1980).

O segundo efeito – decorrente do primeiro – é uma nova configuração geográfica do rural, que conta agora com o sistema de arrendamento. Dessa forma, o

⁶⁵ A liberação de mão-de-obra para a cidade a uma taxa superior a que o sistema produtivo é capaz de absorver é responsável pelo aumento do exército industrial de reserva o que pressiona os salários para baixo. Essa tendência é reforçada pela diminuição no preço dos alimentos, que torna a condição de subsistência do trabalhador mais barata, refletindo-se assim nos baixos salários.

⁶⁶ Na conjuntura da época, Kautsky referiu-se a essa concorrência como de “além-mar”.

objetivo do camponês passa a ser a busca da compensação da baixa renda territorial face ao lucro industrial crescente (KAUTSKY, 1980).

De outra maneira, se num primeiro momento há uma união entre indústria e agricultura, num segundo momento há a substituição desta por aquela. Apesar de estar preocupado em discutir a viabilidade da pequena unidade produtiva e, por isso mesmo, decretar a morte da pequena unidade produtiva⁶⁷, Kautsky lança luz acerca da dinâmica não dual e sim recíproca entre campo e cidade, fato este que nos serve de base para o entendimento das transformações ocorridas no meio rural brasileiro a partir dos anos 1990.

Ainda na esteira marxista, uma excelente abordagem da natureza rural urbano é encontrada em Rotta (1997), cuja argumentação parte da hipótese que há duas formas distintas de oposição entre espaço rural e urbano. Para este autor, a primeira separação entre urbano e rural surge com o desenvolvimento da economia mercantil, que força a ampliação do espaço de circulação. A segunda separação, decorrente da primeira, reside na própria especialização espacial com base na troca de mercadorias. Nesse aspecto, as cidades são consideradas como o espaço econômico da circulação das mercadorias, ao passo que o rural assume o papel de espaço de produção das mercadorias.

Rotta (1997) ilustra que tal processo assume um caráter de lei econômica e, independente da escala, a complementaridade entre rural e urbano está sempre presente. Para provar isso, tal autor utiliza como exemplo o fenômeno da expansão ultramarina, onde as colônias justamente por funcionarem como espaço de produção atuam como um setor rural ao passo que as metrópoles, por serem o espaço de circulação de capital

⁶⁷ A nosso ver tal hipótese não foi corroborada pelos fatos, pelo menos no caso do Brasil. Uma excelente análise acerca da “sobrevivência” da pequena unidade familiar pode ser encontrada em Nascimento (2005). Da mesma forma, uma outra referência exemplar pode ser consultada em Abramovay(2003).

atuam como a cidade. Nesse sentido, a dicotomia urbano e rural é identificada por meio da identificação de espaços de produção e circulação.

Por outro lado, trabalhos como o de Blanc (1998) tentam chamar a atenção – da mesma forma que fizemos nos parágrafos anteriores – para a dificuldade de se conceituar o rural. Por isso mesmo, Blanc argumenta que não há um conceito de *rural* e sim um conjunto de abordagens acerca do mesmo. Para este autor, as distintas abordagens do conceito de rural podem ser agrupadas em três grupos principais: a) O rural conceituado a partir da abordagem espacial; b) O rural conceituado a partir da abordagem Territorial; c) O rural conceituado a partir da ótica construtivista.

Pela abordagem espacial, considera-se o espaço como um conjunto de pontos dotados de atributos e separados por uma distância. Por esses pressupostos, a questão crucial que surge é tentar responder como ocorrerá a ocupação do espaço pelos agentes otimizadores. Dessa forma, o rural está integrado ao urbano e ao mesmo tempo depende dele. Esta abordagem a análise é conduzida pelo entendimento das forças de atração e repulsão, cujo cerne encontra-se no entendimento das economias de escala, custos de transporte e concorrência fundiária.

Já na abordagem territorial, o espaço é entendido como um conjunto de entidades que apresentam uma forte estruturação interna. Tal pressuposto serve de orientação para tentar entender as diferenças de performance alcançada pelos distintos territórios. Nesse aspecto, o rural surge como um espaço de fraca estruturação interna – justificada por uma baixa aglomeração⁶⁸ humana – fato este que dificulta a formação de um território. Isto assim o é pela simples característica do rural não ser um local favorável a circulação da informação e produção de confiança, dois elementos fundamentais para uma estruturação interna forte.

⁶⁸ A questão da aglomeração aqui adquire um aspecto distinto daquela defendida pela Nova Geografia Econômica. Aqui, a aglomeração ou dispersão assumem um caráter social e não técnico.

Pela abordagem construtivista, o espaço é apreendido como representação social e por isso mesmo a noção de rural aparece como um elemento de distintas representações sociais. Por essa ótica não há uma consideração acerca dos elementos geográficos e nem tampouco dos fatores organizacionais. Tal abordagem aproxima-se do rural enquanto categoria sociológica, por isso mesmo podemos afirmar que

o rural se constrói socialmente e, como construção social, está sujeito a mudança. Assim, experimentou sucessivos processos de construção, desconstrução ou reconstrução/reinvenção.

De outro lado, há o rural do pós-produtivismo, com possibilidades de configurações novas ainda em construção: sua revitalização sócio-demográfica, sua revalorização simbólico cultural, sua diversificação produtiva e ocupacional, suas trocas intensas com âmbitos produtivos, comerciais e sócio-culturais nacionais e internacionais (FERREIRA, 1999, p.01)

Abramovay (2000) argumenta que o conceito de rural está longe de ser consenso na literatura e até mesmo no próprio ordenamento territorial tanto da Europa quanto dos EUA, porém ressalta que “existe uma notável convergência na literatura internacional em torno de três aspectos básicos sobre o meio rural: a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano (ABRAMOVAY, 2000 p. 06).

Decerto, somente a partir da melhor compreensão do meio rural com base na articulação entre as três dimensões acima é que podemos pensar nos limites e possibilidades de um desenvolvimento rural, pois, conforme argumenta Abramovay:

Como definir o meio rural de maneira a levar em conta tanto a sua especificidade (isto é, sem encarar seu desenvolvimento como sinônimo de urbanização), como os fatores que determinam sua dinâmica (isto é, sua relação com as cidades)? Os impactos políticos da resposta a esta pergunta teórica e metodológica são óbvios: se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas, ele se credencia, no máximo, a receber políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza. Se, ao contrário as regiões rurais tiverem a capacidade de preencher funções necessárias a seus próprios habitantes e também às cidades – mas que estas próprias não podem produzir – então a noção de desenvolvimento poderá ser aplicada ao meio rural (ABRAMOVAY, 2000 p.3)

Nos parágrafos anteriores, abordamos as distintas percepções acerca da funcionalidade e delimitação do meio rural fato este que a depender do diapasão metodológico suscita inúmeras controvérsias. Por outro lado, Abramovay (2000), ao tentar apreender o meio rural por meio das três dimensões acima citadas⁶⁹, parece articular coerentemente – ainda que de forma não intencional – algumas das distintas percepções do meio rural anteriormente revisadas. Isso posto, extraímos aquilo que seria um enunciado mais geral acerca do processo de desenvolvimento rural: o desenvolvimento rural é passível de manifestação endógena nos limites geográficos em que há uma significativa relação com o núcleo urbano – sem no entanto atrelar-se ou subordinar-se a este: há uma significativa sustentabilidade ecológica assim como uma densidade populacional relativamente crescente. Logo, o desenvolvimento rural não é uma quimera acessível a todos os territórios deprimidos, para que isso aconteça é necessária uma escala mínima⁷⁰ de miséria a partir da qual é possível pensar em estratégias de desenvolvimento⁷¹, da mesma maneira. Para magnitudes situadas abaixo dessa escala mínima parece prevalecer o “postulado” de Sen, cujo teor estabelece que “ em situações de adversidade e privações persistente, as vítimas não continuam pesarosas e queixosas o tempo todo, e pode faltar-lhes inclusive a motivação para desejar uma mudança radical das circunstâncias ”. (SEN, 2002, p. 36)

Nos casos em que prevalece o “postulado” de Sen, a centelha capaz de acender o processo de desenvolvimento parece não existir. Sendo assim, a participação direta do Estado como agente promotor – ou incentivador – do desenvolvimento adquire

⁶⁹ São elas: Relação com a natureza; dependência do sistema urbano; densidade populacional.

⁷⁰ O leitor que se sentir desconfortável com a argumentação de caráter qualitativo, poderá modelar uma equação diferencial a fim de compreender a partir de qual valor (Dens pop, fluxo econômico externo, etc) há um comportamento convergente ao equilíbrio positivo, se for o caso.

⁷¹ Denotar que aqui parece haver o surgimento de um paradoxo, visto que o Desenvolvimento Territorial Rural é considerado uma estratégia de combate a pobreza das regiões rurais.

um caráter crucial, para não dizer imprescindível. É nesse sentido que surge a necessidade de um arcabouço institucional de caráter intermunicipal – conhecido como consórcios sócio-produtivos – que visam assegurar uma escala mínima de miséria a partir da qual se espera a manifestação da centelha do desenvolvimento.

Nesse sentido, julgamos oportuna a tipologia adotada por Schejtman y Berdegú (2000), na qual os territórios rurais podem ser classificados de acordo com seu grau de “transformação” produtiva e institucional.

Territórios Tipo I: Son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado um desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social. [...]

Territorios Tipo II: Son aquellos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento econômico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres. [...]

Territorios Tipo III: Son aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural. [...]

Territorios Tipo IV: Se trata de territorios en franco processo de desestruturación social (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2000, p .36-37)

Conforme poderemos observar nas próximas seções, a política de Desenvolvimento Territorial Rural, levada a cabo pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) parece desconsiderar nas suas diretrizes políticas⁷² para os Territorios Rurais o diferente estágio de “atraso” em que os mesmos se encontram. No entanto, curiosamente, a tipologia de Schejtman y Berdegú parece ser adotada pelo Ministério da Integração Nacional, cujo recorte territorial situa-se a uma escala acima daquela verificada no MDA e objetiva a implantação da agroindústria de agricultura familiar, conforme será abordado em seções posteriores.

⁷² Quando do levantamento com o fito de identificar as áreas que podem ser transformadas em Territorios Rurais, a SDT estabelece uma escala de prioridade de implantação. Porém, tal escala refere-se apenas a condição de pobreza ou situação de vulnerabilidade do conjunto de municípios que irão compor o Território Rural, sem, no entanto, estabelecer diretrizes políticas distintas para cada um destes.

Porém, antes de adentrarmos na discussão acerca das políticas públicas para o meio rural brasileiro, apresentaremos na próxima seção o fenômeno do Novo Rural cujo entendimento tem influenciado no desenho de políticas públicas para o meio rural.

2.2 – O Novo Rural

As transformações contemporâneas⁷³ internas e externas ensejaram alterações substanciais no papel e propósito da agricultura e com isso na própria caracterização do rural, pois se antes⁷⁴ a agricultura tinha como papel principal liberar mão-de-obra para as cidades, aumentar a oferta de alimentos e matéria-prima para a agroindústria em expansão, assim como complementar a demanda por bens e serviços urbanos. Atualmente, em face do seu processo de industrialização favorecido pela Revolução Verde, tem um papel mais restrito e por isso mesmo insuficiente – na maioria dos casos – para ser considerada sinônimo de rural.

Decerto, tanto na Europa – no caso do programa LEADER – quanto nos EUA, persistem programas voltados para essa nova ruralidade, em que o setor agropecuário adquire um caráter assessorio e não único e a demanda pelo meio rural dar-se por necessidades outras que não a produção de alimentos, dessa forma, assiste-se ao surgimento de novos atores sociais.

⁷³ Discutidas no capítulo I.

⁷⁴ Refere-se ao período compreendido até meados da década de 1970.

No mundo rural dos países desenvolvidos esse novo paradigma “pós industrial” tem um ator social já consolidado: o **part-time farmer** que podemos traduzir por agricultores em tempo parcial. A sua característica fundamental é que ele não é mais somente um agricultor ou um pecuarista: ele combina atividades agropecuárias com outras atividades não-agrícolas, dentro ou fora de seu estabelecimento, tanto nos ramos tradicionais urbano-industriais, como nas novas atividades que vem se desenvolvendo no meio rural, como lazer, turismo, conservação da natureza, moradia e prestação de serviços pessoais. Em resumo, o **part-time** não é mais um fazendeiro especializado, mas um trabalhador autônomo que combina diversas formas de ocupação (assalariadas ou não). Essa é a sua característica nova: uma pluriatividade que combina atividades agrícolas e não-agrícolas (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 04)

No Brasil, as transformações do meio rural ocorreram a partir dos anos 1980, porém a identificação de tal fenômeno somente foi possível a partir de 1995, por meio de um conjunto coincidente de pesquisas de distinto matiz metodológico e teórico, que influenciadas pelo debate internacional, levaram a cabo a tarefa de identificar o perfil do rural no Brasil. Nesse sentido, podemos classificar três referenciais acerca da identificação do novo rural, são eles: a) “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA/IBGE/NESUR); b) Projeto Rurbano (UNICAMP); c) Pesquisa sobre a agricultura familiar (FAO/INCRA).

2.2.1 – Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil

O estudo “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” levado a cabo pelo IPEA/IBGE/NESUR influenciou pesquisadores de renomados, como é o caso de José Eli da Veiga. Na realidade, o grande mérito desse estudo repousa na identificação do papel desempenhado pelos centros urbanos no Brasil que, apesar de contemplarem apenas 101 – cento e um dos 5.052 – municípios acolhem mais da

metade da população brasileira. A grande funcionalidade desses centros reside na assimetria no fluxo de serviços e pessoas sobre os municípios menores.

Veiga argumenta – em linhas gerais – que a percepção acerca do processo de intensa urbanização do Brasil não passa de uma falácia, pois o critério adotado é de caráter legislativo, atendendo a uma exigência administrativa que tende a considerar “urbano todo domicílio que estiver no interior dos perímetros das cidades e vilas, isto é as sedes dos municípios e distritos” (VEIGA, 2002, p. 28). Denotar ainda que tal ordenamento territorial e com isso o surgimento das cidades foi construído da “noite para o dia”, conforme argumenta Veiga (2002, p. 28):

[...] o Decreto Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sede de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, passaram a ser consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas.

A grande problemática de tal decreto é que além de suas conclusões não refletir a realidade – pois ele gera um paradoxo fenomenal onde municípios de baixa densidade populacional são classificados como urbano – também dificulta a construção de políticas públicas voltadas para as áreas mais deprimidas ou em extrema pobreza⁷⁵.

A fim de superar os entraves metodológicos que dificultam a apreensão da verdadeira dimensão territorial dos distintos municípios, Veiga (2002) sugere uma metodologia que seja capaz de superar a abordagem de cunho legal, de modo que rural e urbano não sejam entendidos a partir de sua oposição.

⁷⁵ A título de exemplo, considera-se o caso do município de Luis Domingues, localizado no Estado do Maranhão, de acordo com critério do IBGE este município é considerado urbano. Pelo critério de Jose Eli da Veiga – como uma densidade demográfica de apenas 13 hab/km² – considera-se como rural. Claro está que uma política pública voltada para as áreas urbanas pouco ou nenhum efeito teria sobre este município, visto que a própria densidade populacional já constitui um fator de entrave para a “aglomeração” mínima capaz de garantir sua sustentabilidade.

Na realidade, o que Veiga tenta fazer é fugir do vício metodológico que leva em consideração o critério da densidade populacional menor que 60 hab/km como indicador de não urbanização. Nesse sentido, “o que mais revelaria a posição de uma localidade numa escala contínua entre um máximo rural e um máximo urbano seria um índice de artificialização dos ecossistemas” (VEIGA, 2002, p. 23).

Porém, Veiga argumenta que mesmo o grau de artificialização do ecossistema, para o caso do Brasil, não resolveria muito o problema, pois corre-se o risco de um viés de classificação, haja vista o caso do cerrado. Dessa forma, Veiga sugere como metodologia uma análise de cluster⁷⁶ a fim de que se possa melhorar a classificação daquilo que realmente possa se considerar urbano e rural.

Levando em consideração apenas os estratos populacionais e sua relação com as áreas em que se localizam, Veiga observou que ao contrario do que se acreditava, uma densidade populacional de 60 hab/km é insuficiente para considerarmos uma aglomeração como urbana. Muito pelo contrario, o que se observa é que somente a partir de uma densidade populacional acima de 80 hab/km é que podemos considerar um aglomerado como urbano. A conclusão que se segue – ao adotar este novo critério de urbano – é um percentual de municípios urbano muito maior do que o estabelecido pelo IBGE⁷⁷, dito de outra forma, “o Brasil é menos urbano do que se calcula” Veiga (2002).

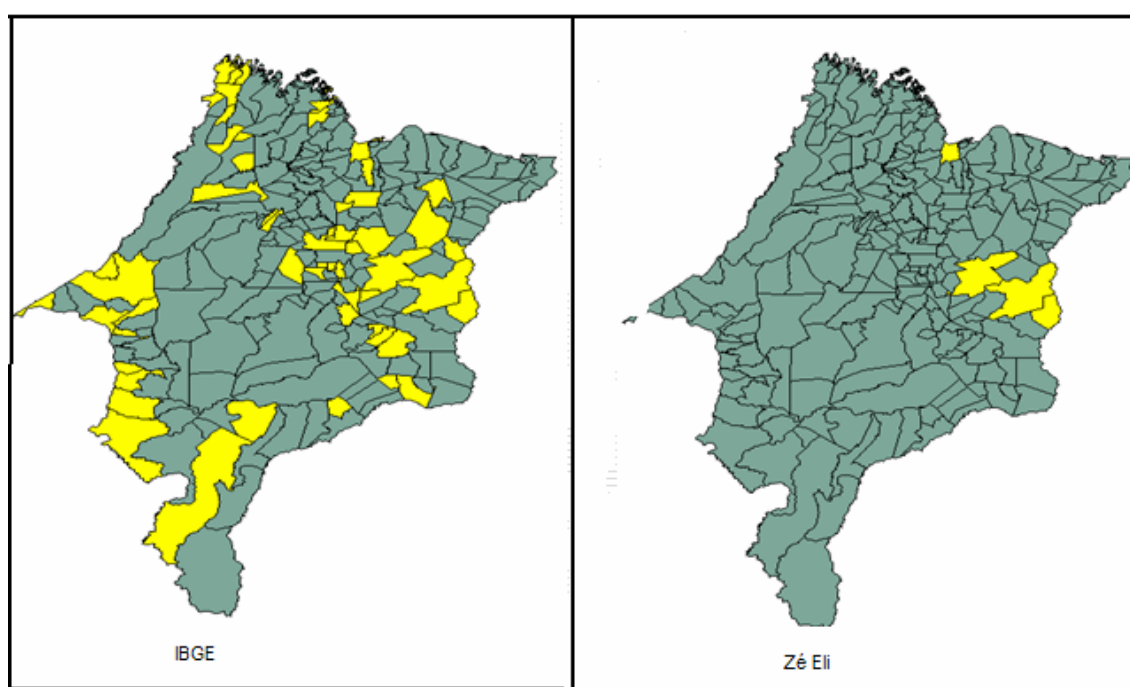
Decerto, utilizando o critério de Veiga, levantamos os dados para o Estado do Maranhão e o comparamos com o critério adotado pelo IBGE. Apesar de não existir uma diferença significativa neste caso – pois em ambos os aspectos o Maranhão é eminentemente um Estado rural – ainda sim pode-se constatar que a metodologia de Eli

⁷⁶ A Análise de Cluster é uma técnica estatística pertencente a família das análise de agrupamento, onde as variáveis são agrupadas de acordo com o grau de semelhança – quer dizer, aproximação. Para maiores detalhes ver Manly(2005).

⁷⁷ Daí a anedota “Cidades Imaginárias” titulo do livro de José Eli da Veiga.

da Veiga apreende uma urbanização muito menor do que aquela preconizada pelo IBGE. A Figura 1 ilustra tal classificação.

FIGURA 01 - Municípios urbanos e rurais de acordo com critérios distintos



FONTE: Elaboração do autor com base no Censo 2000 e Arcviews

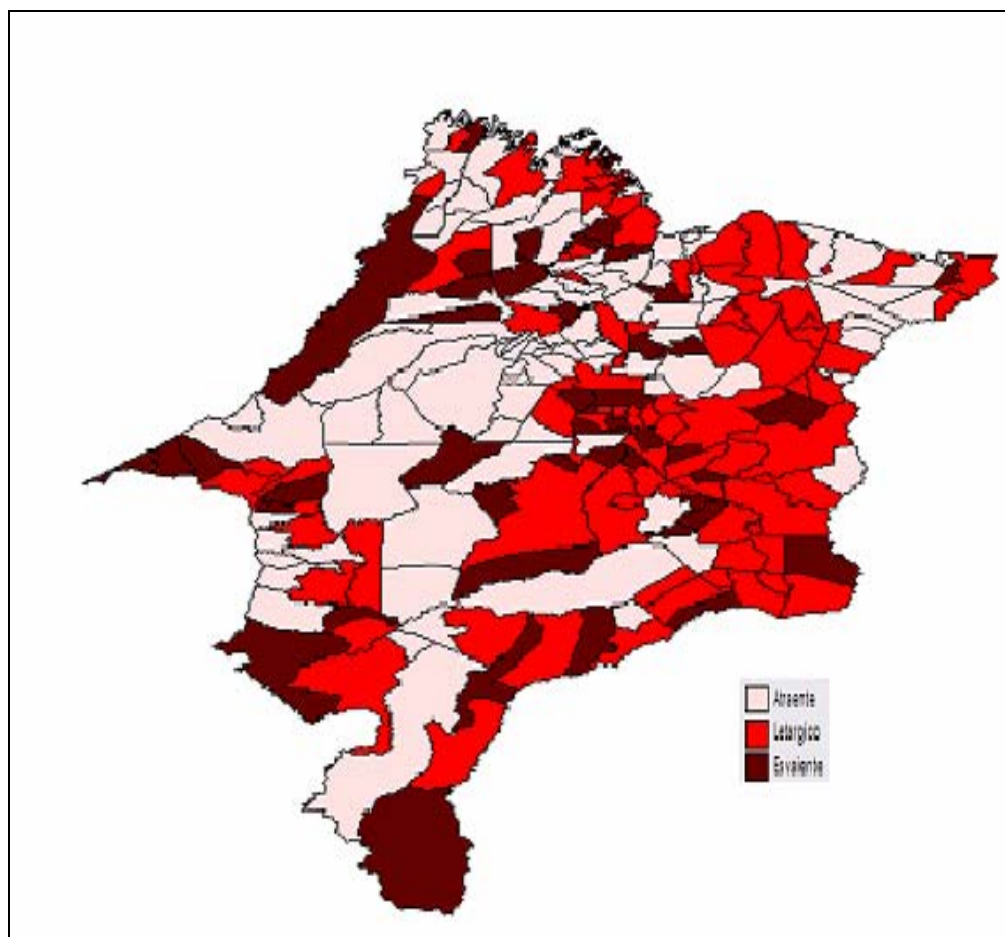
Na figura I, o mapa esquerdo ilustra a classificação do IBGE e os aglomerados considerados urbanos são ilustrados na cor amarela, sendo todo o restante considerado como município rural. Conforme podemos observar, quarenta de um total de duzentos e dezessete municípios⁷⁸ são classificados como urbano. Por outro lado, o mapa localizado a direita, representa a classificação proposta por Eli da Veiga. Da mesma forma que no anterior, os aglomerados urbanos são representados na cor amarela, observa-se então, que de um total de duzentos e dezessete municípios apenas

⁷⁸ Este é o numero total de municípios do Estado do Maranhão.

quatro são considerados urbanos. Por isso mesmo, podemos afirmar que o Estado do Maranhão é mais rural do que se imagina.

Além da classificação rural e urbana, Veiga (2002) interessado em compreender a dinâmica de tais municípios considera o aspecto populacional – em termos de fluxo – por este critério, classifica os municípios em três grandes categorias, são eles: a) Os esvaiantes – que apresentaram forte queda populacional; b) letárgicos – que apesar de apresentarem perda relativa da população em termos absolutos possuem uma taxa de crescimento populacional próximo ao do estado; c) atraentes – que tiveram crescimento populacional superior ao do seu Estado. Uma vez mais, efetuamos o levantamento para os dados do Estado do Maranhão, os resultados podem ser observados na Figura 02, onde se constata que a maioria dos municípios maranhenses além de rurais são classificados como letárgicos ou atraentes.

FIGURA 02 – Municípios esvaientes, letárgicos e atraentes



FONTE: Elaboração do autor com base no Arcview e dados do Censo IBGE 1991 e 2000.

Na figura II, os municípios classificados como letárgicos são representados pela cor vermelha, aqueles classificados como atraentes são representados na cor rosa, ao passo que os esvaientes estão representados pela cor vermelha escuro. Em termos percentuais os municípios classificados como atraentes representam 42% (quarenta e dois), já aqueles classificados como letárgicos constituem 35% (trinta e cinco), dentre os esvaientes, 21% estão nessa condição. Dessa forma, podemos constatar que para o Estado do Maranhão, predomina uma dinâmica municipal do tipo atraente, em termos

populacionais, ou seja, um percentual significativo dos municípios maranhenses apresentou uma relativa perda populacional, mas ainda assim tal perda é próxima àquela observada no Estado como um todo.

Convém ressaltar que para o conjunto de municípios que integram o Território Rural dos Lençóis Maranhenses⁷⁹ observa-se uma dinâmica predominantemente letárgica, a exceção é verificada nos municípios de Barreirinhas e Santo Amaro, classificados como atraentes. Sob esse aspecto, levantamos a hipótese que tal dinâmica é verificada em decorrência do fato que Barreirinhas concentra a maior parte dos serviços de turismo⁸⁰, fato este que além de tornar a economia mais dinâmica, constitui um elemento de atratividade para a população dos municípios adjacentes. No caso do município de Santo Amaro, a atratividade decorre do fato desta cidade está localizada no entorno de Barreirinhas e por isso mesmo atende a demanda desta por meio da oferta de produtos não intensos em serviços, como exemplo cita-se a fabricação de tijolos, extração de palha⁸¹ dentre outros.

Para os demais municípios pertencentes ao Território Rural dos Lençóis Maranhenses e que foram classificados como letárgicos, levantamos a hipótese que as perdas relativas de população a uma taxa muito próxima daquela verificada no Estado, ocorre em função do papel significativo exercido pelos benefícios sociais do governo, tais como a aposentadoria rural. Dito de outra forma, não temos atração, mas deixou-se de ter expulsão.

Justificamos tal argumento pelo fato que de acordo com dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2000) a taxa de fecundidade de tais municípios é da ordem

⁷⁹ São eles: Axixá; Bacabeira; Barreirinhas; Cachoeira Grande; H de Campos; Icatú; Morros; Paulino Neves; Pres Juscelino; Primeira Cruz; Rosário; Santo Amaro do MA.

⁸⁰ Rede de Hotéis e agências de turismo.

⁸¹ Convém ressaltar que tais atividades são desempenhadas em grande parte pelos pescadores quando do período inconveniente para a pesca, ocasionado pela estação das chuvas, vento, etc. Ressalta-se também que neste caso, constata-se a manifestação do fenômeno da pluriatividade de sobrevivência.

de 5.4, ao passo que a do Estado do Maranhão é da ordem de 3,28. Nesse aspecto o incentivo a permanecer no município de origem somente justifica-se pela existência de um “seguro” financeiro que atue na forma de desincentivo a migração.

A tipologia de Veiga facilita o entendimento acerca do impacto das transformações contemporâneas não apenas sob a ruralidade, mas também sob a própria dinâmica dos municípios. No entanto, ainda não conseguiu compreender melhor quais os fatores responsáveis pela manifestação de uma dinâmica atraente. Apesar disso, Veiga levanta algumas hipóteses tais como a presença nestes municípios de um forte capital social, a existência de prefeituras pró-ativas, além das políticas de transferências de renda.

2.2.2 – Rurbano

O projeto Rurbano – termo inaugurado por Gilberto Freire – em geral é entendido como sinônimo do grupo de pesquisa liderado pelo professor Graziano da Silva, do Insitituto de Economia da Unicamp.

Na realidade o grande cerne do projeto Rurbano, partiu da hipótese inicialmente levantada por Graziano da Silva de que é possível apreender as transformações – se assim ocorrerem – do meio rural por meio das PNADs (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar) como uma *proxy*⁸² das transformações mais de fundo da dinâmica rural.

De fato, a hipótese inicial de Graziano da Silva (2002) pôde ser aceita mediante um minucioso levantamento das PNADs no período compreendido entre os anos 1980 a 1999. Neste intervalo, pode-se constatar uma alteração substancial na

⁸² Isto é, aproximação.

dinâmica rural do país, elemento este que atesta um rural caracterizado por: a) uma agropecuária moderna; b) um conjunto de atividades não-agrícolas; c) novas atividades agropecuárias.

É nesse sentido que o projeto Rurbano argumenta que o rural não pode ser entendido como sinônimo de agrícola, pois seu meio comporta atividades econômicas⁸³ outras que não exclusivamente agrícolas. Decerto, a primeira grande conclusão⁸⁴ do Projeto Rurbano é que o emprego agrícola vem caindo consideravelmente. Conforme a tabela abaixo – adaptada de Graziano da Silva & Grossi (1997, p. 02)

TABELA II – PEA rural

| Regiões | PEA Rural Ocupada | Pessoas (x 1.000) | Tx. cres 92-97 (%) |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| | Total | 7.043 | -0.8 |
| Nordeste | Agrícola | 5.308 | -1.1 |
| | Não Agrícola | 1.735 | 0 |
| | Total | 980 | -0.7 |
| São Paulo | Agrícola | 454 | -5.9* |
| | Não Agrícola | 526 | +5.9* |
| | Total | 2.285 | -0.3 |
| Sudeste (menos SP) | Agrícola | 1.543 | -1.8* |
| | Não Agrícola | 742 | +3.5* |
| | Total | 2.830 | -2.3* |
| Sul | Agrícola | 2.066 | -4.1* |
| | Não Agrícola | 764 | +3.9* |
| | Total | 1.006 | -0.1 |
| Centro Oeste e TO | Agrícola | 686 | -2.8* |
| | Não Agrícola | 320 | +7.2* |

• Nível de significância de 5%

FONTE: Projeto RURBANO.

⁸³ Convém ressaltar que o termo atividade econômica é entendido aqui como qualquer atividade que envolva ganhos pecuniários.

⁸⁴ Referente a conclusão geral da Fase I do Projeto.

Porém, ressalta-se que o emprego agrícola decresceu apenas nas regiões mais desenvolvidas como é o caso da Região Sudeste – excluindo-se SP – no qual o emprego não agrícola aumentou em 3.5% no período de 1992 a 1997. No entanto, para a Região Nordeste, observa-se um decréscimo do emprego na atividade agrícola -1.7% não compensado por um aumento da participação Não agrícola (0%). O decréscimo do emprego agrícola – e o conseqüente aumento do emprego não agrícola nas áreas rurais – manifesta o fenômeno da pluriatividade, que deve ser entendida como “famílias que conciliam, entre seus membros, atividades agrícolas e não agrícolas” (NASCIMENTO, 2005 p. 01).

Convém ressaltar que o fenômeno da pluriatividade não tem origem única, podendo em alguns casos ser resultante de uma modificação estrutural da economia, como foi o caso das transformações agropecuárias no Brasil favorecida pela adoção da Revolução Verde, e em outros casos resultante de políticas públicas que a encaram como um seguro social, como foi o caso União Européia com sua Política Agrícola Comum.

No caso do Brasil, a adoção daquele padrão tecnológico, teve como conseqüência uma distribuição desigual da atividade agropecuária, sendo esta mais desenvolvida na região Sul e menos na região Nordeste. Porém em ambos os casos são patentes o fenômeno da pluriatividade, ainda que sua manifestação tenha uma origem distinta, pois no primeiro caso ela se manifesta como uma “degeneração” da pequena propriedade face ao desenvolvimento da grande agricultura. No segundo caso, sua funcionalidade decorre justamente da própria condição do atraso, numa espécie de resiliência as precárias condições materiais.

A partir dessa compreensão, argumentamos que há territórios, notadamente na região Nordeste, nos quais a dinâmica do novo rural ainda não se manifestou de forma completa. Isso não quer dizer que uma ou outra característica do Novo Rural não esteja presente. O que ocorre é o fato que, por tais características se apresentarem de forma isolada, não constituem condição suficiente e necessária para caracterizar como tributária a uma “nova ruralidade”.

Na literatura em geral esses territórios são denominados deprimidos, para efeito de nosso estudo, consideramos tais territórios em condição de “armadilha de pobreza”⁸⁵ objeto do nosso estudo.

2.2.3 – A Agricultura Familiar

Kautsky (1982), ao tratar da questão agrária estava interessado, sobretudo, a entender as condições de viabilidade da pequena produção agrícola, nesse sentido, não raro associa-se a figura do camponês ao pequeno estabelecimento agrícola. De outra forma, à medida que ocorriam alterações estruturais na dinâmica econômica do campo, também se alterava a forma de referência à pequena atividade agrícola, que muitas das vezes associava-se a figura do lavrador e ao próprio agricultor de subsistência.

Decerto, o conceito de agricultura familiar ainda não é um consenso na literatura. Autores como Buanain (2006, p.15) argumentam que a agricultura familiar inclui tanto “famílias que vivem e exploram minifúndios em condições de extrema pobreza como produtores inseridos no moderno agronegócio”. Ademais, para este autor,

⁸⁵ A opção por tal nomenclatura repousa no fato que, a nosso ver, o termo deprimido denota a existência de forças que atuam de modo contrário à dinâmica do mesmo, ou seja, informa uma condição estrutural. Decerto, isso é perfeitamente aplicável em localidades onde estão presente fatores de atração e repulsão onde o primeiro elemento dinamiza-se com base no segundo – isso é perfeitamente perceptível nas sociedades agrícolas historicamente mais desenvolvidas, como é o caso da Européia. Por outro lado, o termo “armadilha de pobreza” denota uma condição material centrada no elemento humano.

a agricultura familiar é um ramo frágil do agronegócio brasileiro. Assim, sua funcionalidade consiste em alguns casos, a servir de apoio a cadeia agroindustrial e, em outros casos, seria ela – a agricultura familiar – a base para a dinamização desse mesmo sistema agroindustrial. Apesar de pertinente, a argumentação de Buanain ainda assim relaciona o rural como sinônimo de agropecuário.

Em 1996 foi realizado pela FAO/INCRA, um estudo sobre o perfil da agricultura familiar no Brasil. Por este estudo, ficou estabelecido – ainda sem esgotar a controvérsia acerca daquilo que devemos entender por agricultura familiar – os elementos suficientes para caracterizar uma agricultura familiar, podem ser identificados na seguinte passagem:

[...] no estudo FAO/INCRA (1996:4) ficou definido que a agricultura familiar estaria referenciada com base na gestão da unidade produtiva com as seguintes características: (i) os investimentos realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; (ii) a destinação majoritária do tempo de trabalho familiar deve se dar no estabelecimento; (iii) a propriedade familiar dos meios de produção (embora nem sempre da terra). (ORTEGA, 2005, p. 04)

O estudo da FAO/INCRA, a partir deste critério, segmentou os agricultores de acordo com sua condição de renda, classificando-os como: a) Capitalizados – que passaram a ser representados pela letra A; b) Em processo de capitalização – representados pela letra B; c) em processo de descapitalização – representados pela letra C; d) Descapitalizados – representados pela letra D. A tabela II ilustra a tal classificação, nela podemos observar que os agricultores descapitalizados representam 39.4% dos estabelecimentos agrícolas e ocupam 8.9% da área total destinada a este setor, ao passo que os agricultores capitalizados constituem apenas 8.4% e ocupam apenas 6.8% da área total destinada ao setor. Porém, em termos de Valor Bruto da

Produção⁸⁶ (VBP), observa-se que os agricultores capitalizados são responsáveis por 19,2% da mesma, ao passo que os descapitalizados respondem por apenas 4,1%.

TABELA III – Classificação Fao/Incra dos estabelecimentos agrícolas

| Tipo | % Estabelec | % da Área | % VBP |
|--------------------------------|--------------------|------------------|--------------|
| Capitalizados (A) | 8,4 | 6,8 | 19,2 |
| Em Capitalização (B) | 20,4 | 9,6 | 11,1 |
| Em Descapitalização (C) | 16,9 | 5,2 | 1,9 |
| Descapitalizados (D) | 39,4 | 8,9 | 4,1 |

FONTE: Adaptado de FAO/INCRA (2000, p. 41).

Ainda de acordo com os dados da tabela II, desnecessário informar que a tomar como referencia a relação entre o VBP e a área total, como uma aproximação da produtividade, observa-se uma predominância desta para o conjunto de agricultores capitalizados. Isto significa, em outros termos, que os conjuntos de agricultores descapitalizados podem ser caracterizados não só pela sua diminuta produtividade, mas também pela pequena margem de acumulação.

O importante desta classificação decorre do fato de sua influência sobre as políticas públicas voltada para o pequeno agricultor ou agricultor familiar. Não a toa, tal pesquisa veio a influenciar no desenho de um Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁸⁷, que representa a primeira política deste âmbito para o setor agrícola.

⁸⁶ O valor bruto da produção (VBP) é a receita bruta de cada produto sendo esta o resultado da multiplicação do seu preço médio estadual pela respectiva estimativa de produção de cada município. Convém ressaltar que o agregado VBP padece do problema da dupla contagem, justamente por isso, devemos ser cautelosos quanto as ilações feitas a partir deste.

⁸⁷ O PRONAF será discutido posteriormente, ao tratarmos das políticas públicas voltadas para o novo rural

Porém, convém ressaltar que mesmo levando em consideração a pertinência da classificação sugerida pela FAO/INCRA, ainda assim prevalece uma lógica setorial do agrícola. Conforme veremos na subseção 2.3.1, tal pressuposto chegou a distorcer sobremaneira a própria funcionalidade do PRONAF.

2.3 – Políticas Públicas para o (Novo) Rural

De maneira geral, podemos afirmar que as transformações contemporâneas, além de impactarem a dinâmica econômica e territorial das distintas localidades, também suscitou alguns programas de pesquisas – como foi o caso dos abordados na seção anterior – fato este responsável por um conjunto de políticas públicas ligadas a nova ruralidade. Na presente seção faremos um resumo daquilo que consideramos como as principais políticas públicas influenciadas não apenas pelas transformações contemporâneas como também pelo conjunto de pesquisas abordados anteriormente.

2.3.1 – Pronaf

No ano de 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, doravante PRONAF. Com o advento do governo Lula – que reclama para si a titularidade de republicano – o PRONAF passou por algumas transformações no sentido não apenas de aperfeiçoar os canais de créditos existentes como também ampliou o número de beneficiários e montante de recursos para o crédito disponível. A título de exemplo, no ano de 1999 o

volume de crédito disponibilizado pelo PRONAF era da ordem de R\$ 3 bilhões, ao passo que no governo Lula, no ano de 2005 esse volume atingia a ordem de R\$ 9 bilhões, dito de outra forma, uma variação percentual positiva da ordem de 200% .

De maneira legal, seu surgimento deu-se por meio do decreto nº. 1.946 de 28 de Junho de 1996, cuja finalidade é expressa no Artigo 1º :

Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Da mesma forma, no artigo e parágrafo 2º, são estabelecidas as diretrizes de tal programa:

§2º As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:

a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda; b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente; c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais; d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas; e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações; f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações; g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa; h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados; i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras.

O financiamento de tal programa é realizado por meio de um “arranjo” financeiro constituído por recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundos constitucionais (FC) e recursos do Tesouro Nacional, além das exigibilidades do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central. Todo esse arranjo é controlado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Ortega (2008)

Apesar de o arranjo financeiro parecer robusto, o financiamento para o PRONAF – pelo menos em seus primeiros anos – ocorreu de maneira significativa por meio de recursos oriundo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao passo que as transferências provenientes dos fundos constitucionais sempre representaram uma parcela diminuta dos recursos, já os recursos provenientes do MCR, representaram uma parcela quase que insignificante.

Quando de sua formulação inicial, o PRONAF era constituído de três linhas de ação, são elas: a) Pronaf Capacitação; b) Pronaf Crédito; c) Pronaf Infra-estrutura e serviços.

O Pronaf Capacitação “objetiva habilitar os agricultores familiares e ainda os técnicos para que possam levantar as demandas dos agricultores e suas organizações, compatibilizando-as com as prioridades e ações dos governos municipal, estadual e federal” (ORTEGA, 2008, p. 04).

Já o Pronaf Crédito,

Tem como objetivo apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas pelos agricultores e suas associações. A lógica de liberação de recursos é diferente daquela descrita nas duas modalidades supracitadas, tendo um viés mais convencional e sendo feita diretamente entre o Banco e o demandante do crédito (Op. Cit.)

O Pronaf Infra-estrutura e serviços objetiva a implantação, ampliação e a modernização de uma Infra-Estrutura capaz de viabilizar a existência da agricultura

familiar. A grande funcionalidade desta modalidade reside no fato que ela incentiva e reforça o mecanismo de descentralização orçamentária, pois apesar dos municípios demandarem e receberem os recursos, o mérito de cada projeto vincula-se a existência de parcerias entre as distintas entidades e o poder público, fato este que tem como consequência indireta novas formas de governança, que a depender das condições analisadas no capítulo I, poderão influenciar a formação de capital social.

Com base nas diretrizes estabelecidas no artigo 2º, do Decreto 1.941 de 22 de Junho de 1996, podemos inferir que o PRONAF constitui-se de um programa com forte apelo à inclusão social de um segmento agrícola, em grande parte marginalizado das benesses do desenvolvimento – tais como, acesso a tecnologia, crédito e participação nas decisões políticas. Porém, por se tratar de um programa de foco amplo, suas vicissitudes se manifestam na sua própria elaboração. Haja vista o fato que tal programa transgredir dois princípios considerados fundamentais no êxito de uma política pública, qual seja: a) foco; b) Incentivos adversos.

Por meio das diretrizes apresentadas no artigo 2º, podemos constatar o amplo foco deste programa, uma vez que aquilo que se deva entender por agricultura familiar não constitui um ponto pacífico na literatura, fato este que pode dar margens a distintas interpretações e, conforme abordaremos mais a frente, uma ampla assimetria na distribuição de recursos.

Por outro lado, em decorrência do amplo foco, tal programa poderá contribuir sobremaneira para uma melhoria na condição do agricultor já capitalizado, isso poderá ocorrer em função do incentivo adverso, na medida em que tal grupo justamente por possuir um considerável *know-how* em matéria de crédito e tecnologia, estará mais propenso a demandar os recursos disponibilizados pelo programa.

Uma análise acerca dos primeiros anos de funcionamento do PRONAF realizado por Corrêa & Cabral (2001, p. 909) constatam que:

Teoricamente a proposta do Pronaf visava facilitar o acesso do agricultor familiar ao crédito, democratizando o acesso e tendo uma perspectiva distinta da lógica concentradora. Não é o que os dados têm demonstrado. O que se verifica é que prevaleceu essencialmente a mesma lógica de liberação do modelo pretérito e que foram estipuladas normas específicas que dificultam a tomada do crédito pelos produtores familiares menos integrados, principalmente no que tange às garantias exigidas.

Da mesma forma, trabalhos como o de Nascimento (2005, p. 22) reveste-se de argumentações no mesmo sentido e apontam que:

[...] o PRONAF reproduz, na prática o caráter excludente do modelo agrícola especificamente capitalista vigente nas décadas que o precederam. Capitalista, porque permanece incentivando o uso de tecnologia da “revolução verde”, dando prosseguimento ao processo histórico de proletarianização do “campesinato”. Excludente, porque dentro do próprio universo de “agricultores familiares” somente uma parcela menor é beneficiada pelos recursos do Programa.

Em face da constatação por meio das vicissitudes manifestas quando da operacionalização do PRONAF, este vem passando por algumas alterações que objetivam diminuir as assimetrias no acesso e distribuição de recursos. Nesse aspecto, convém ressaltar que mesmo após alterações, estudos como o de Silva, Corrêa & Neder (2007, p.146), ao fazerem uma comparação acerca do acesso aos recursos ao Pronaf Crédito e Infra-Estrutura entre os municípios da região Nordeste e Sul, apontam que no caso da distribuição de recursos do Pronaf Crédito “quem puxa a captação são os agricultores que já tem grau de integração com a própria rede bancária”.

Restringindo a análise apenas a Região Nordeste, neste mesmo estudo, Silva, Corrêa & Neder (2007, p. 143), concluem que:

Na Região Nordeste, então, a distribuição dos recursos do PRONAF apresenta dois extremos: de um lado, os municípios de maior IDR, liberando grande parte de seus recursos do PRONAF Crédito às categorias mais necessitadas e recebendo PRONAF Infra-estrutura. De outro, os de menor IDR, que não estão direcionando seus recursos do PRONAF Crédito aos agricultores mais carentes.

Conforme ressaltado anteriormente, o PRONAF por constituir-se de um programa de amplo foco, traz em seu bojo uma inconsistência estrutural, por isso mesmo, argumentamos que ainda que se amplie o conjunto de beneficiários – conforme vem trabalhando o governo Lula – ainda sim as vias de pavimentação rumo a um desenvolvimento sustentável do segmento rural não serão manifestas.

Outrossim, subsidiados pelas considerações teóricas presente no Capítulo I, argumentamos que uma melhor focalização de tal programa não passa pela perspectiva do agricultor ser ou não capitalizado, mas sim em decorrência em qual território ele se encontra, dessa forma, a tipologia Schejtman y Berdegué (2000) parece ser promissora. Já no que diz respeito aos incentivos adversos, seus efeitos não podem prescindir da relação intrínseca existente entre a moeda e o território⁸⁸.

2.3.2 – Consads

No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) foi inaugurada no Brasil a estratégia de combate a pobreza rural por meio de uma abordagem territorial.

Nesse âmbito, a estratégia desenvolvida pelo programa Comunidade Ativa buscando atender – dentre outras coisas – as demandas dos atores sociais pela

⁸⁸ A temática da relação existente e necessária entre território e moeda foge ao escopo deste trabalho. No entanto ela é de fundamental importância para o melhor entendimento acerca da funcionalidade ou não de determinados mecanismos de crédito. Nesse sentido, excelentes contribuições vem dos teóricos pós-Keynesianos, tais como Wray (2003).

descentralização política, favoreceu o Planos Municipais de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PMDLIS), nesse aspecto, a estratégia de desenvolvimento territorial era entendida como sinônimo de local.

Da mesma maneira, os Planos Municipais de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PMDLIS) objetivavam um desenvolvimento endógeno a partir das potencialidades locais. Dessa forma, uma vez identificadas as potencialidades locais e organizada a sociedade civil, as vias de desenvolvimento seriam pavimentadas única e exclusivamente por meio dos atores sociais, cuja interação com o poder público ocorreria mediante a esteira dos conselhos e fóruns. De acordo com Jesus (2005, p. 59)

Na lógica desse programa, o Estado fomentaria e criaria o ambiente institucional que promoveria ações para o desenvolvimento do território, enquanto se esperava que a sociedade civil local se articulasse para promover as ações do desenvolvimento, num círculo virtuoso.

Por meio dessa interação, e face às dificuldades encontradas, ficava cada vez mais evidente que, a superação das condições de atraso exigia uma escala de cooperação que ultrapassava a esfera municipal. Nesse sentido, começava a ganhar força a idéia do arranjo institucional nos moldes de um consórcio.

Na realidade, essa forma de arranjo é cada vez mais utilizada como elemento de superação dos problemas locais, a título de exemplo, atualmente no segundo mandato do governo Lula, oito ministérios valem-se de tal arranjo como forma de superação dos problemas locais, são eles: a) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); b) Ministério da Integração Regional (MIR); c) Ministério do Meio Ambiente (MMA); d) Ministério da Fazenda (MF); e) Ministério do Trabalho; f) Ministério da Saúde (MS); g) Ministério do Desenvolvimento Agrário; h) Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

No entanto, convém ressaltar que apesar da semelhança, um Consórcio Intermunicipal (CI), não deve ser entendido *strito sensu*.

Os consórcios Intermunicipais clássicos, portanto, restringem-se à associação de pessoas jurídicas públicas municipais. Todavia, na atualidade torna-se mais freqüente a formação de consórcios mistos formados por entes públicos e privados. No rigor técnico do direito administrativo tais associações não constituem consórcios e sim

[...] acordos de programa, definidos como o ato administrativo complexo em que duas ou mais entidades , sendo uma delas, ao menos, entidade administrativa pública, acordam entre si a constituição de uma relação jurídica de mútua cooperação , para realização de uma atividade de interesse de todas, sob a coordenação de uma delas (PENNA 2003 *apud* MOREIRA NETO 2000, p. 185-186)

Assim, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) – atendendo a solicitação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária – realizou o “Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local” . O objetivo da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária seria efetuar uma avaliação crítica do DLIS, esta resultou numa proposta conhecida como CONDELIS, que em decorrência do fim do governo Fernando Henrique Cardoso, não pôde ser implantada.

Com o advento do primeiro governo Lula (2003-2007), a estratégia de desenvolvimento territorial rural tem continuidade, no entanto, seu caráter principal não mais repousa no combate a pobreza e sim no combate a fome e insegurança alimentar.

Convém ressaltar que, a alteração apesar de sutil transformou por completo o desenho e propósito das políticas públicas sociais até então em vigor, visto que ela passa de focalizada a universal, fato este que parece informar a preocupação do governo Lula em “restaurar” o Welfare State., com a distinção que no caso desse novo welfare, a figura do trabalhador dar lugar àqueles que se encontram abaixo da linha de pobreza .

A ausência histórica de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil aliada a um nível salarial aos moldes da Lei de Ferro de David Ricardo, contribuiu ao longo do tempo para que em 2003 a vulnerabilidade a fome atingisse 27,8% da população brasileira – de acordo com os autores do PFZ mediante cálculo realizado com base na Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 1999. Ademais, a justificativa para a prioridade no combate a fome ocorria também pela constatação que a fome é ao mesmo tempo a causa e consequência da pobreza, fato este em convergência com nossa hipótese de armadilha de pobreza.

Nesse contexto, o governo Lula criou o Programa Fome Zero (PFZ) uma política pública de caráter universal assentada em cinco eixos de ação, a saber: a) modelo operacional; b) gestão participativa dos beneficiários; c) articulação com a sociedade civil; d) efetivação da coordenação intersetorial; e) compromisso de Estado. Takagi et al (2007). Para fins do presente estudo, trataremos apenas do eixo referente ao modelo operacional, haja vista ser neste em que se enquadra o CONSAD.

No que diz respeito ao modelo operacional do PFZ, este é composto por dois importantes elementos. O primeiro refere-se ao conjunto de ações classificadas como políticas estruturais; específicas e locais. O segundo reporta a prioridade dada à implantação territorial do Programa.

Em relação ao primeiro elemento, Takagi et al (2007, p. 171), apontam que tais políticas foram esquematizadas em três níveis de ação simultâneos:

[...] as políticas estruturais voltadas para combater as causas da fome, como o aumento da renda familiar, a universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda; as políticas específicas de segurança alimentar e nutricional que englobam também ações emergenciais, mas não se resumem a esta; e as políticas locais, com ações diferenciadas conforme o tamanho do município.

É assim, no âmbito das políticas ditas estruturais do PFZ, que surgem os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs). Na realidade os CONSADS nasceram como uma reformulação do CONDELIS. Por isso mesmo, nos termos do MDS (2007, p.10)

O grupo alvo de municípios trabalhados abrange aqueles que integravam o Programa Comunidade Ativa e o Programa Comunidade Solidária, e que possuíam Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – PMDLIS – àquela ocasião, totalizando 1258 municípios em todo o território nacional.

De acordo com o MDS (2007) os CONSADS podem ser entendidos como

[...] organizações territoriais, institucionalmente formalizadas, com um número definido de municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda. Constituem-se como associações civis sem fins lucrativos, formadas por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada municípios participante.

Para Mendonça & Ortega (2007, p. 113), os CONSADs constituem-se:

[...] num espaço de cooperação entre poder público e a sociedade civil voltado para o fomento, o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturante, visando a geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local.

Os objetivos do CONSAD, conforme aponta Mendonça (2005) apud Franca (2003 a) são:

- Formação de Capital Social
- Formação de Capital Humano Local
- Agregação de valor nas cadeias produtivas sub-regionais
- Modernização do setor público local

Ainda de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) atualmente – em Janeiro de 2008 – estão implantados 40 CONSADs constituídos por 576 municípios⁸⁹.

Para que a cooperação entre o poder público e a sociedade civil ocorra de forma a atender ao objetivo a que se propõe os CONSADs, a organização interna deste contempla um nível decisório de caráter centralizado, porém flexível. Dessa forma, de acordo com Penna (2003), a estrutura interna do consórcio nos moldes do CONSAD deverá contemplar: a) Fórum; b) Conselho Fiscal; c) Conselho CONSAD /Secretaria Executiva; d) Programas e Parceria.

O Fórum é a instância máxima deliberativa responsável pelas decisões políticas, onde participam majoritariamente a sociedade civil além do poder público e “terá atribuições semelhantes a do Fórum de Desenvolvimento Local no nível municipal, tratando, porém de articular instituições e agentes atuantes segundo a ótica e escala microrregional”. PENNA (2003, p. 20)

O Conselho Fiscal surge do próprio fórum e tem como função fiscalizar as finanças e contabilidade deste. A composição deste conselho é feita por membros que integram o Fórum CONSAD e os representantes dos municípios que integram o consórcio⁹⁰.

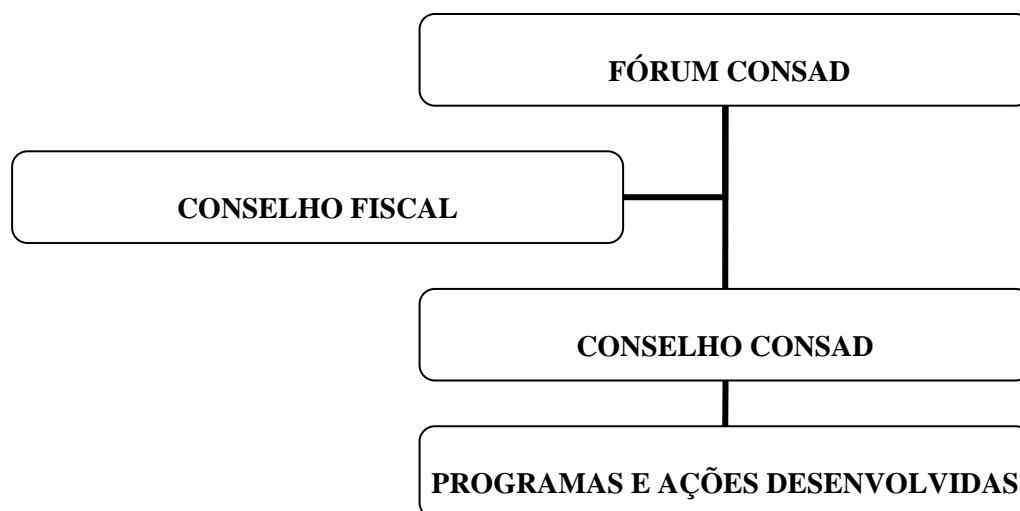
O Conselho CONSAD, “desempenhará papel de articulação com parceiros potenciais públicos ou privados (locais, regionais, nacionais ou internacionais) visando a implementação da Agenda de Ações Prioritárias e do Plano de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Microrregional” (Ibid, p.20).

⁸⁹ Convém ressaltar que para o Estado do Maranhão, tal política atinge 25% dos municípios.

⁹⁰ No caso dos representantes do município associado, estes são indicados pela Câmara Municipal.

A figura 3 ilustra o organograma sugerido por Penna (2003) para a organização dos CONSADS

FIGURA 03 – Organograma do consad



FONTE: Penna (2003).

Para a identificação dos potenciais CONSADS utilizou-se, em sua primeira etapa a já existente base de dados do Programa Comunidade Ativa. Num segundo momento, uma vez efetuada a análise do banco de dados anterior, definiu-se os critérios de seleção dos potenciais consórcios; Na terceira etapa além de ser realizada a seleção dos potenciais CONSADS também foi elaborada os perfis de caracterização.

Dessa forma, de acordo com Penna (2003, p.33) “o principal critério de localização de potenciais CONSADS foi a identificação de microrregiões com maior número de municípios detentores de PMDLIS”

Indicadores selecionados para caracterização dos perfis dos potenciais CONSADS: a) PMDLIS; b) População; c) IDH-M; d) Programas Estruturantes; e) Conselhos Municipais e Consórcios Intermunicipais; f) Eixos de Desenvolvimento. Tomando como referencia os indicadores acima, a tabela abaixo resume a escolha do CONSAD dos Lençóis Maranhenses.

Tabela IV – Programas estruturantes por município

| Programas Estruturantes | | | | | | | |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---|
| Município | DLIS | PRMI | PETI | PRONAF | PNMT | PNRA | Eixo de Desenvolvimento PMDLIS |
| Água Doce do MA | | Não | Sim | Não | Não | Não | N. Inf |
| Araioses | CA | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Turismo ecológico |
| Barreirinhas | CA | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Turismo |
| Humberto de Campos | CA | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Agroindústria |
| Magalhães de Almeida | CA | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Agropec |
| Santa Quitéria | CA | Não | Sim | Sim | Não | Não | Agricultura |
| Paulino Neves | CA | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Agroturismo |
| Primeira Cruz | | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não Informado |
| Santana do MA | | Não | Sim | Sim | Não | Não | Não Informado |
| Santo Amaro do MA | | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Não Informado |
| São Bernardo | CA | Não | Sim | Sim | Não | Não | Agropec. e Artesanato |
| Tutoia | CA | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Turismo |

FONTE: Adaptado pelo autor a partir de Penna (2003).

A estratégia de formação do CONSAD partiu, num primeiro momento da articulação de municípios que, no ano de 2002, já possuíam Fórum de DLIS em sua

sede. Do ponto de vista espacial, utilizou-se o critério da identidade territorial, levando em consideração a divisão microrregional⁹¹ do IBGE.

Uma avaliação preliminar dos CONSADs foi realizada, pela FAO mediante um programa de estudos cujo objetivo era contribuir para a formulação de nove Planos de Ação de CONSADS e melhor articular as demais instâncias do governo a fim de facilitar o suporte ao Projeto Fome Zero. Por este estudo, Ortega (2005) classificou sete críticas a formulação inicial do CONSAD.

A primeira crítica remonta a o critério de seleção dos municípios. Conforme apontado em parágrafos anteriores, a prioridade de seleção dos municípios para compor os CONSADS repousava na existência de PMDLIS. Por este critério, esperava-se a existência de um capital social forte e, como corolário, um maior grau de integração ou homogeneidade entre os municípios participantes. A maior crítica que se faz, reside no fato que o critério da pré-existência de fóruns de DLIS não é suficiente como indicador de homogeneidade. Ademais, mesmo com a presença de fóruns DLIS, constatou-se que importantes segmentos sociais não possuem representação nos CONSAD e, justamente por isso, projetos que irão compor o Plano de Ação não contemplam as necessidades daqueles afetados pela insegurança alimentar. Assim, tais planos reproduzem apenas as necessidades daqueles já incluídos. Essa é a que poderíamos considerar como segunda crítica.

A terceira crítica repousa no importante papel que assume os governos estaduais para o êxito do CONSAD, tamanha dependência decorre da ausência de uma instância capaz de articular as ações dos diversos níveis de governo. Dessa forma, a melhor maneira de superar tal problema seria na busca do apoio direto dos governos estaduais. A quarta crítica, decorrente da terceira, fundamenta-se na necessidade de um

⁹¹ Denotar que de acordo com Penna (2003) o critério de microrregião não pode ser considerado o único, pois a depender das circunstâncias qualquer outro recorte que seja compatível com a lógica do Desenvolvimento Local poderá ser utilizado na constituição do CONSAD.

arranjo horizontal, de modo que as ações dos governos, estaduais e federal sejam ampliadas e implantadas de forma coordenada.

A quinta, repousa na própria dificuldade conjuntural de implementação dos CONSADS. Pressionado pelo término do ciclo orçamentário – ações coincidentes com o ano fiscal – o MDS empreendeu esforços que comprometeram a qualidade dos resultados. A título de exemplo, cita-se o caso da implementação de projetos não relacionados diretamente a segurança alimentar.

A sexta crítica direciona-se a organização interna do CONSAD, pois, o poder público, apesar de minoritário, possui uma influência marcante dentro do mesmo. Dessa forma, constata-se um viés – que atende aos interesses das prefeituras – quando da aprovação dos temas,

A votação para a aprovação de qualquer projeto passou a ser realizada por um representante de cada município. Desvirtua-se, assim, o caráter originário do Programa, que visa à construção de um pacto territorial com vistas à segurança alimentar e desenvolvimento local mediante ações sinérgicas entre os municípios membros.
Ortega (2005, p. 25)

A ausência de uma elevada organização social constitui aquilo que poderíamos classificar como a sétima crítica. Para Ortega (2005) o êxito do CONSAD repousa numa elevada organização social, porém o que se verifica na maioria dos casos é justamente o contrario, dito de outra forma um baixo capital social.

2.3.3– Territórios Rurais

Conforme apontado na seção anterior, a estratégia de desenvolvimento territorial foi inaugurada no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) e (1999-

2002) como uma política de combate à pobreza rural. Nessa perspectiva, a elaboração e implementação das distintas políticas públicas passaram a ter um caráter conciliar. Por esse mecanismo, objetivava o governo FHC atender as demandas por descentralização justificada das agências multilaterais, qual seja, a diminuição da participação do Estado fomentada pela crise de governabilidade das democracias, sobretudo, Latinas.

Nesse sentido, o grande avanço – para a estratégia de desenvolvimento rural – ocorre com a criação, mediante o Decreto nº. 3.992 de 30 de Outubro de 2001 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

Art. 1º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem por finalidade elaborar e propor o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS, com base nos objetivos e nas metas dos programas que promovem o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais cabendo-lhe: I - coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento rural sustentável, especialmente pela reforma agrária, pelo fortalecimento da agricultura familiar e pela diversificação das economias rurais; II - acompanhar o desempenho dos programas que integram o PNDRS; III - acompanhar a elaboração e execução dos programas que promovem o acesso à terra; IV - acompanhar o cumprimento dos objetivos e das metas dos programas de fortalecimento da agricultura familiar; V - propor políticas de desenvolvimento rural que estimulem: a) a diversificação das atividades econômicas locais, especialmente pela diversificação dos sistemas produtivos do setor agropecuário; b) a participação local no processo de Zoneamento Ecológico-Econômico; c) o surgimento de articulações locais participativas, tanto municipais quanto intermunicipais; d) a valorização da biodiversidade, aproveitamento da biomassa e adoção de biotecnologias baseadas no princípio da precaução; e) a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade; VI - estimular e orientar a criação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em seu âmbito de atuação; VII - promover estudos de avaliação dos Programas que integram o PNDRS e propor redirecionamentos; VIII - aprovar o seu regimento interno, que disporá, também, sobre as atribuições, a composição e o funcionamento das Câmaras Técnicas que integram sua estrutura; IX - exercer outras competências e atribuições que lhe forem cometidas.

De outra maneira, a partir do primeiro governo Lula (2003-2006) percebe-se um aprofundamento da política desenvolvimento territorial. No entanto, as demandas por descentralização são atendidas mediante a justificativa da nova esquerda, qual seja, uma maior participação do cidadão nas decisões públicas assim como uma desburocratização do *Welfare State*. Ortega (2007). Nesse sentido, a primeira grande alteração ocorre com a revogação do Decreto nº 3.992 de 30 de Outubro de 2001, substituído pelo Decreto nº. 4.854 de 8 de Outubro de 2003 que, em linhas gerais altera a funcionalidade do CNDRS, que passa a se chamar CONDRAF

Art. 1º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

Em concomitância com as alterações acima mencionadas, o governo Lula também criou a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) com a missão de “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” SDT⁹² (2008) .

Da mesma forma, alterações substanciais foram feitas na linha de crédito do Pronaf Infra-estrutura, que deixou de ser direcionada para o município isolado e passa a priorizar os projetos capazes de dinamizar o conjunto de municípios constituintes dos territórios rurais.

⁹² Disponível em: <www.mda.gov.br/sdt> . Acesso em: 23/01/2008

Uma vez estabelecidas tais alterações institucionais, o governo Lula viabilizava a implantação da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Territórios. A fim de que possa cumprir a sua missão, a SDT utiliza como estratégia de atuação o enfoque territorial.

Nos termos do MDA/SDT (2005, p. 28), o território é entendido como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Ibid (2005), o território rural é definido como:

Territórios, conforme item anterior, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial apresentam explícita ou implicitamente a predominância de elementos rurais. Nesses territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. Ibid (2005, p.28)

Do ponto de vista operacional, o território pode ser compreendido como um consórcio intermunicipal. Assim, da mesma forma que na identificação dos potenciais CONSADS o ordenamento territorial para a identificação dos potenciais territórios rurais também se apóia na identificação das microrregiões rurais, entendendo estas como microrregiões “que apresentam densidade demográfica menor do que 80 hab por km e população média por município até 50.000,00 hab”. (SDT 2005, p. 8). Por este critério, foram identificados no Estado do Maranhão oito territórios que totalizam 120

municípios e uma população total de 2.546,973. A tabela IV abaixo informa os territórios e seus respectivos municípios partícipes.

Tabela V – Território Rural dos Lençóis Maranhenses

| TERRITÓRIO | MUNICÍPIOS |
|----------------------------|--|
| Baixo Parnaíba | Água Doce; Anapurus; Araioses; Belágua; Brejo; Buriti; Chapadinha; Magalhães de Almeida; Mata Roma Milagres do MA; Sta Quitéria; Santana; São B Rio Preto; São Bernardo; Urbano Santos ;Tutoia |
| Cocais | Afonso Cunha ; Aldeias Altas; Buriti Bravo; Caxias; Codó Coelho Neto; Coroatá; Dq Bacelar; Fortuna; Lagoa da Mata; Matões; Parnarama; Peritoró; S.J do Sóter; Senador A. Costa; Timbiras; Timon |
| Lençóis | Axixá; Bacabeira; Barreirinhas; Cachoeira Grande; H de Campos; Icatú; Morros; Paulino Neves; Pres Juscelino; Primeira Cruz; Rosário; Santo Amaro do MA. |
| Vale do Itapecuru | Anajatuba; Catanhede; Itapeç Mirim; Matões do Norte; Miranda do Norte; Nina Rodrigues; Pirapemas; Pres Vargas; Sta Rita; Vargem Grande. |
| Baixada Ocidental** | Alcântara; Apicum Açu; Bequimao; Cajapió; Cedral; Central; Cururupu; Guimarães; Mirinzal; Pinheiro; Porto Rico; Pres Sarney; Santa Helena; Serrano do MA; Turilândia. |

FONTE: www.mda.gov.br/sdt. Acesso em: 19 Ajn. 2007

** Ainda não homologado

De acordo com as metas estabelecidas pela SDT, a política de desenvolvimento territorial contempla um horizonte de 32 anos, com isso, ao longo desse período espera-se que a implantação de políticas e instrumentos de apoio alcance 450 territórios, já identificados como potenciais. Na fase de sua implantação, institucionalizada no PPA (2004-2007), a SDT tem como meta a implementação⁹³ de 190 territórios abrangendo 2.600 municípios. Porém, em janeiro de 2008, conforme dados extraídos do portal da SDT, estão implantados apenas 180 territórios contemplando 2.382 municípios. Dito de outra forma, para o triênio 2004-2007 cumpriu-se 95% da meta relativa a territórios e 90% relativa a municípios.

Nos termos da SDT, a política de desenvolvimento territorial justifica-se por pelo menos quatro aspectos. O primeiro deles repousa na própria transformação ou “nascimento de uma outra ruralidade”, para utilizar os termos de Eli da Veiga, na medida em que o rural não mais se resume ao agrícola, sendo sua característica muito mais relacionada ao espaço do que necessariamente ao setor. O segundo, repousa na constatação que o município não constitui uma escala ideal de planejamento, sobretudo aqueles de menor porte⁹⁴. O terceiro aspecto, refere-se ao próprio avanço do processo de descentralização, tanto pela ótica da direita política quanto pelo diapasão da esquerda. O quarto aspecto baseia-se numa proposta centrada nas pessoas na medida em que assume o cidadão como principal ator, nesse sentido, o território é encarado como a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidades entre as pessoas.

Dessa forma, em concordância com os aspectos acima, o conceito de desenvolvimento territorial levado a cabo pela SDT, caracteriza-se pelo seu caráter multidimensional, abrangendo as dimensões econômicas, ambiental, político-institucional e sociocultural.

⁹³ Relativo a ações e investimentos.

⁹⁴ Uma excelente abordagem quanto as dificuldades dos pequenos municípios na fase de globalização é encontrada em Graziano (1997)

Nesse sentido, a dimensão econômica busca a eficiência por meio da geração de emprego e renda com base em ativos locais. As considerações quanto ao aspecto sociocultural busca uma maior equidade social graças a participação do cidadão na estrutura do poder. A dimensão ambiental respeita o princípio da sustentabilidade e dessa forma considera o meio ambiente também um ativo do desenvolvimento. O caráter Político-institucional atenta para a importância das instituições territoriais de modo que elas atuem como um facilitador dos pactos territoriais.

Uma vez compreendido o desenvolvimento num caráter multidimensional, a SDT busca alcançar por meio de sua estratégia de desenvolvimento territorial, o fortalecimento da gestão social; fortalecimento das redes sociais de cooperação; uma melhor articulação das políticas públicas assim como uma dinamização econômica dos mesmos.

A fim de que as metas sejam atingidas, a SDT utiliza dois grandes instrumentos de planejamento e gestão territorial, são eles: o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e os projetos específicos de cada território, cujo direcionamento contempla aqueles ligados a infra-estrutura e serviços; capacitação; cooperação horizontal e institucional; apoio às entidades associativas e cooperativas.

De acordo com a SDT (2007a) para que as ações a fim de garantir um processo de identificação em projetos considerados prioritários ocorra “ de baixo para cima” (*bottom up*) os mesmos contam com algumas instâncias de apoio ao desenvolvimento sustentável, dentre as quais podemos destacar: a) Colegiados Territoriais; b) Colegiado Estadual; c) Delegacia do MDA; d) SDT.

Os Colegiados Territoriais (CODETER) são compostos pelo Plenário; Núcleo Consultivo e Núcleo Técnico. No plenário são indicados os projetos a serem

apoiados assim como são indicados os proponentes dos projetos considerados prioritários. Ao Núcleo Diretivo cabe, dentre outras responsabilidades, negociar com os proponentes indicados no plenário a implantação e gestão de projetos levando em consideração a participação dos beneficiários e colegiado, além de acompanhar a tramitação dos projetos territoriais. Dentre as atribuições que cabem ao Núcleo Técnico, ressalta-se a assessoria ao Núcleo Diretivo acerca do trâmite dos projetos territoriais; instruir os membros do Plenário e do Núcleo Diretivo em caso de dúvidas assim como “manter o Consultor Territorial informado sobre o processo de definição e elaboração dos projetos territoriais” SDT (2007a, p. 5).

O Colegiado Estadual tem dentre suas principais atribuições deliberar sobre os projetos encaminhados pelos Colegiados Territoriais além de encaminhar a SDT os resultados de tal deliberação. Emitir pareceres em relação aos projetos recebidos dos Colegiados Territoriais.

A Delegacia do MDA, a fim de operacionalizar melhor suas atribuições, articula em seu âmbito quatro atores, são eles: a) Delegado; b) Consultoria de Projetos; c) Consultor Territorial. Cabe a delegado a função de participar ou acompanhar as reuniões do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial quando estas tratarem de homologação e análise de projetos territoriais, assim como analisa-los, encaminhando parecer para a SDT e a Secretaria Executiva dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Territorial. Por meio do Consultor Territorial a Delegacia do MDA “emitir parecer sobre os projetos territoriais após indicação do Colegiado Territorial” (SDT 2007a, p. 6) e “acompanhar a tramitação dos projetos territoriais, assegurando o cumprimento das orientações e prazos estabelecidos pela SDT” ibid (2007,p.6). Os consultores territoriais têm como responsabilidade de orientar e assessorar na

elaboração de projetos dos territórios como forma de apoio ao Núcleo Técnico e Diretivo.

De acordo com SDT (2007^a, p. 07) na condição de uma instância de apoio ao desenvolvimento sustentável, cabe a SDT:

Encaminhar os projetos territoriais aprovados ao agente financeiro; acompanhar a implantação e gestão dos projetos; Informar as Delegacias do MDA, CEDRS e colegiados territoriais, a relação de projetos homologados e encaminhados ao agente financeiro; Assegurar os recursos orçamentários e financeiros para apoio aos projetos conforme os limites definidos para os Estados; Apoiar a capacitação dos executores na aplicação dos recursos e na gestão dos empreendimentos.
SDT (2007a, p.7)

Em paralelo a política de recorte territorial, levada a cabo pelo MDA, o Ministério da Integração, por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio desta política objetiva-se a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras; promoção de equidade no acesso as oportunidades do desenvolvimento; c) ser orientadora dos programas e ações federais no território nacional. SDT (2007b, p.1). Nesse aspecto, um critério de recorte territorial utilizado por tal política refere-se ao critério das mesorregiões.

Para as mesorregiões, o Ministério da Integração Nacional utilizou como recorte de classificação o critério da dinâmica econômica, sendo tais subregioes classificadas como espaço de alta renda, espaços dinâmicos, espaços estagnados e espaços de baixa renda. O critério de classificação de tais espaços surgiu em decorrência do cruzamento entre duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita.

2.3.4 – Políticas Estaduais

Conforme exposto nos parágrafos anteriores, as políticas públicas de âmbito federal voltadas para o desenvolvimento das áreas mais marginalizadas do processo de desenvolvimento na última década, direcionaram em sua maior parte, esforços para o fortalecimento da agricultura familiar. Ainda que tais esforços tenham se intensificado quase no início desta década, algumas iniciativas de âmbito municipal já eram registradas no país. A título de exemplo, cita-se o caso dos Consórcios Intermunicipais e políticas de âmbito estadual no combate a pobreza rural.

Dessa forma, registra-se em 1997 uma iniciativa pioneira de combate a insegurança alimentar, capitaneada pela Prefeitura Municipal de São Luís, no Estado do Maranhão, na formação de um Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). Por outro lado, no âmbito estadual, assiste-se a implantação do Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (PRODIM), que em linhas gerais, trata-se de um programa de combate a pobreza rural. Abordaremos a seguir ambas as experiências.

2.3.4.1 – Consórcio Intermunicipal de Abastecimento

Em 1997 assumiu o governo municipal o então hoje governador do Estado do Maranhão, Jackson Lago. Na ocasião, a constatação inicial de sua equipe de governo era que a ilha de São Luís⁹⁵, apesar de ter um caráter rural, importava da região Sudeste

⁹⁵ A ilha de São Luis não é o mesmo que município de São Luis. A ilha de São Luís compreende um conjunto de municípios formado por: São Luís, Paço do Lumiar, São José de Ribamar.

80% dos alimentos e cereais hortifrutigranjeiros. Tamanha importação tinha como origem uma diminuição na área agricultável da ilha decorrente do crescente êxodo rural verificado nos municípios vizinhos, o que leva a uma maior demanda pelo espaço urbano, manifestado na forma de palafitas, favelas e especulação imobiliária.

Nesse sentido, a fim de diminuir a condição de dependência alimentar e evitar uma expansão da miséria, a Prefeitura Municipal de São Luís (PMSL) – quem mais sentia os efeitos do incessante êxodo rural – buscou articular junto a 14 municípios vizinhos uma estratégia de produção de alimentos e geração de renda, de modo a fixar o homem no campo. Partindo de um recorte territorial no estilo cidade pólo e cidades polarizadas, formatava-se então o CINPRA.

De acordo com informações obtidas dos técnicos do consórcio, o processo de articulação não foi fácil e ocorreu em duas grandes etapas. Na primeira, por iniciativa da PMSL, houve um ciclo de palestras no sentido de sensibilizar os prefeitos dos municípios vizinhos quanto às vantagens de um consórcio de produção de alimentos, nessa etapa, o principal obstáculo superado foi de ordem política, haja vista que a Prefeitura de São Luís tinha como partido governante o PDT e os demais municípios iam do PSDB até o PMDB. Uma vez finda a sensibilização intermunicipal, teve início a segunda fase, caracterizada como sensibilização intramunicipal, onde os prefeitos que assumiram o compromisso na fase anterior tiveram como responsabilidade sensibilizar a câmara municipal e os demais atores acerca das vantagens de um consórcio de produção intermunicipal.

Assim, uma vez assumida pareceria entre câmara municipal e os demais atores junto a prefeitura municipal, começou-se a tratar da forma de financiamento de tal consórcio. Nesse aspecto, cada prefeito enviou a câmara municipal um projeto de lei

solicitando uma autorização para alocar 0.5% do Fundo de Participação do Município no referido consórcio.

Dessa forma, em 13 de Outubro de 1997, estava criado o CINPRA – com sede na capital São Luís – que de acordo com o informativo CINPRA (2003, p. 02) tem como objetivo:

Unir forças; Juntar estruturas; Planejar em Comum; Produzir mais e melhor; Aumentar a Segurança alimentar; Aumentar a renda e a qualidade de vida da população; Diversificar a Produção; Substituir as importações; Organizar uma economia exportadora; Fixar o homem no campo.

O CINPRA tem como missão:

Viabilizar a municipalização da agricultura, tornando universal à massa de produtores o acesso a terra e recursos tecnológicos, educacionais, organizacionais e financeiros em quantidade e qualidade suficientes à sua inserção competitiva nos mercados de agronegócio. Ibid (2003, p.02)

Do ponto de vista operacional, a organização interna de tal consórcio, é composta pelo Conselho de Prefeitos, que abriga um presidente e um vice-presidente e reúne-se a cada três meses e dentre suas atribuições ressalta-se o gerenciamento dos recursos financeiros do consórcio; Um conselho fiscal; Uma secretaria executiva, com reuniões mensais, que trabalha em conjunto com o fórum de secretários de agricultura das prefeituras participantes do consórcio e tem a função de pesquisar, estudar e planejar ações com a finalidade de dotar cada secretaria do máximo de capital social; Um grupo executivo, com a função de implementar as decisões tomadas, este grupo é formado por técnicos sendo a maior parte destes cedidos pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de São Luis e, um menor percentual pertence ao quadro de

funcionários do próprio consórcio. Por fim, na base da organização está o fórum permanente dos secretários de agricultura.

Apesar de sua organização interna simples e flexível, a péssima condição da administração municipal em que se encontravam alguns municípios, exigira do CINPRA um esforço extra, no sentido de tornar viável tal organização. A título de exemplo, cita-se o caso do município de Vitória do Mearim, que o CINPRA teve de intervir ajudando a implantar e implementar uma secretaria municipal de agricultura e abastecimento.

Uma vez superada tamanhas dificuldades o CINPRA realizou convênios com diversas instituições, como é o caso da EMBRAPA, cuja participação repousa no desenvolvimento de pesquisas para a melhoria da produtividade das hortaliças e tubérculos, principalmente a mandioca, cuja produtividade do Estado era de seis toneladas por hectare, ao passo que no Brasil essa média é de 45 toneladas por hectare. Também merece destaque as parcerias realizadas com o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) e com Consórcios Intermunicipais de outros estados, como é o caso do Piauí, Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

A implantação e implementação de programas e projetos constituem um dos pontos fortes do CINPRA, haja vista o fato que para além das ações direcionadas a agricultura familiar, registra-se algumas cujo foco repousa no incentivo a formação de capital social. Caldas (2003) aponta alguns projetos considerados relevantes para o bom desempenho do CINPRA, a saber: Projeto Mandioca, cujo objetivo esta voltado para a pesquisa, validação, demonstração e transferência de tecnologia no plantio da mandioca; b) Projeto Cabrita, que tem como objetivo educar a população para o manejo de cabras; c) Projeto Hortaliças cujo foco é a disseminação dos conhecimentos sobre hortaliças; d) Projeto Fruticultura, voltado para pesquisa e promoção do acesso do agricultor a

materiais genéticos básicos; e) Projeto Flores Tropicais, direcionado a pesquisa com objetivo de implantar uma nova cadeia produtiva no Estado do Maranhão; f) Casa Familiar Rural, trata-se de um programa com o objetivo de profissionalizar – no setor agrícola – e incentivar a cultura empreendedora entre os jovens, a fim de fixá-los a terra.

Para Trindade (2000, p. 13) a experiência do CINPRA apresenta alguns aspectos inovadores, tais como:

Constituição de um fundo a ser utilizado por todos os municípios do Consórcio; Facilitação do acesso dos pequenos municípios a informações técnicas, com repasse de tecnologia e a formação de uma rede que envolve prefeituras, centro de pesquisas e instituições de crédito; Aproximação entre os pequenos e médios produtores e os centros de pesquisa, como a EMBRAPA, ampliando a utilização social da capacidade científica de tais centros; Mobilização de recursos das prefeituras para dinamizar o desenvolvimento de toda a região [...]

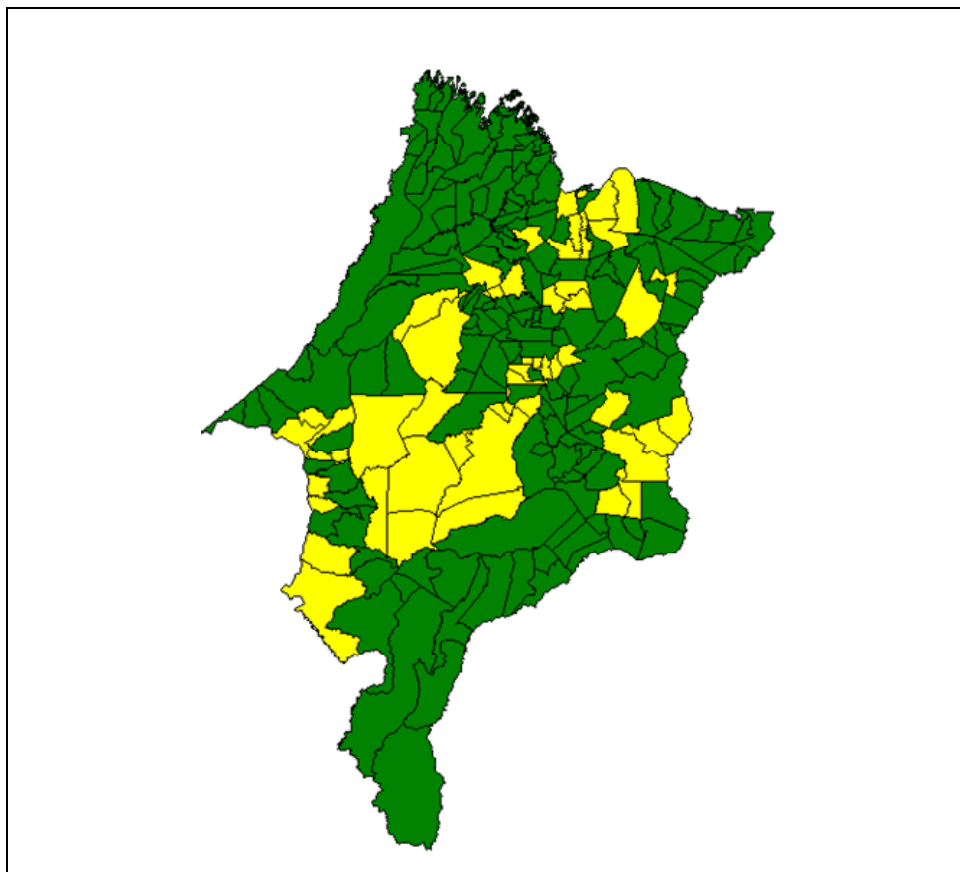
Por outro lado, num estudo realizado por Bastos & Giannocaró (2005) aponta para a existência de algumas dificuldades que prejudicam a ação do consórcio, tais como a inconstância, por parte dos municípios quanto ao repasse da quota parte de 0.5% do Fundo de Participação Municipal para financiar os consórcios. Por tal estudo, os autores constataram que alguns municípios apresentam uma contribuição aleatória, isto é, pagam e deixam de pagar quando bem entendem. Nesse aspecto, o município mais problemático é a própria capital São Luís.

De acordo com Bastos & Giannocaró (2005), a principal vulnerabilidade do consórcio reside na descontinuidade política, onde as prioridades de um governo anterior dificilmente convergem ou são mantidas por um novo governo. De fato, parece ser esta a causa da “inadimplência” da capital São Luís, haja vista o fato que o prefeito fundador – Jackson Lago – afastou-se para concorrer às eleições para governador, seu vice, não nutre muita simpatia por este tipo de cooperação.

A fim de contornar o problema do financiamento, o CINPRA vêm recorrendo a linhas de financiamento de diferentes bancos estatais, cita-se o caso de um empréstimo feito junto ao BNDES para financiar o projeto da castanha de cajú, de acordo com os técnicos do consórcio, é com esse mecanismo que o CINPRA vem adquirindo uma sobrevida.

Apesar das dificuldades apontadas, a idéia do CINPRA disseminou-se e influenciou diversos municípios por todo o Estado do Maranhão, de modo que atualmente registram-se quatro Consórcios Intermunicipais espelhados no CINPRA. A tabela IV ilustra os municípios partícipes, a data de homologação e o nome dos Consórcios Intermunicipais voltados para a produção e abastecimento no Maranhão. A figura 4 localiza tais municípios no mapa do Maranhão, nesta, os municípios que aderiram a idéia de um CINPRA estão representados na cor amarela. Atualmente tais consórcios iniciaram um processo de articulação de modo a criar a Confederação dos Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento do Estado do Maranhão.

FIGURA 04 – Municípios do Mranhao com CINPRA implantado



FONTE: Elaboração do autor por meio o arcview com base no Censo 2000.

Tabela VI – Consórcios intermunicipais de produção e abastecimento no maranhão

| CONSÓRCIO | MUNICÍPIOS | INICIATIVA | DATA DA CRIAÇÃO |
|----------------------------------|--|-------------------|------------------------|
| São Luis | São Luis, Anapurus, Chapadinha, Coroatá, Humberto de Campos, Morros, Icatú, Axixá, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Rita, Paço do Lumiar, Pirapemas, Catanhede, Matões do Norte, Vitória do Mearim, Viana, São João Batista. | Local | 13/10/1997 |
| Centro Sul | Barra do Corda, Fernando Falcão, Formosa da Serra Negra, Grajaú, Jenipapo das Vieiras, Arame. | Local | 26/04/2001 |
| Cocais e arnaíba | Timon, Matões, Parnarama, Lagoa do Mato, Passagem Franca, São João do Sóter. | Local | 18/06/2001 |
| Médio Mearim | Pedreiras, Lima Campos, Peritoró, São Luis Gonzaga, Trizidela do Vale, Igarapé Grande, Esperantinópolis, São Roberto, São Raimundo do Doca Bezerra, Joselândia, Porção de Pedras. | Local | 19/06/2001 |
| Vales do Pindaré e Grajaú | Alto Alegre do Pindaré, Santa Luzia, Monção, Vitória do Mearim, Igarapé do Meio. | Local | 22/02/2002 |
| Região Tocantina | Imperatriz, João Lisboa, Amarante do MA, São Francisco do Brejão, Sítio Novo, Montes Altos, Lajeado Novo, Ribamar Fiquene, Campestre do Maranhão, Estreito, Carolina, Davinópolis, Buritirama. | Local | 22/02/2002 |

FONTE: Elaboração do autor.

2.3.4.2 - PRODIM

Desde o ano de 1986, o governo do Estado do Maranhão vem promovendo políticas públicas com o objetivo de reduzir a pobreza rural. Dessa forma, merece destaque o Projeto de Apoio aos Pequenos Produtores Rurais (PAPP) que teve início em 1986 e deu-se por concluído em 1992. No entanto, tal desenho de política pública teve continuidade com a inauguração do Projeto de Apoio as Pequenas Comunidades Rurais (PCPR) que teve início em 1993 no ano de 1998 deu origem ao Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR) popularmente conhecido como Comunidade Viva, que no ano de 2004 deu-se por concluído e, na avaliação do próprio governo⁹⁶, a grande conquista de tais programas reside numa melhora, ainda que modesta no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado.

Assim, dando continuidade aos projetos acima citados, no ano de 2005 tem início o Programa de Desenvolvimento Integrado do Maranhão (PRODIM) cujo foco principal reside no combate a pobreza rural, por meio do fortalecimento da agricultura familiar. Denotar que tal projeto, teve início no fim do governo José Reinaldo Tavares (2002-2006) fato este que comprometeu sua implementação, dessa forma, o governo que o sucedeu, qual seja o governo Jackson Lago (2007-), alterou sua estrutura visando potencializar seus resultados. Dessa forma, o PRODIM passou a ser articulado com as demais políticas públicas do Estado assim como passou a priorizar as regiões mais marginalizadas.

⁹⁶ Ver www.ma.gov.br/seagro

Por isso mesmo, o PRODIM passou a ter como foco as comunidades rurais com até 5.000 habitantes com prioridade para as comunidades quilombolas, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, indígenas e cujas diretrizes repousam na integração setorial e espacial da localidade, com uma participação ativa da sociedade civil organizada além de capacitação técnica com o objetivo de empreender com eficiência. Seus subprojetos contemplam ações de apoio a infra-estrutura, saúde, educação, saneamento básico e preservação ambiental.

Na realidade, tanto o PRODIM quanto os demais projetos que o antecederam, constituem um projeto financiado pelo Banco Mundial, dessa forma, longe de ser um atendimento as demandas da sociedade, tais projetos constituíam muito mais uma fonte de captação de recursos do que necessariamente um programa de caráter inovador no combate a pobreza rural.

O PRODIM está orçado em US\$ 40 milhões, sendo que deste orçamento, o Banco Mundial financia 75%, US\$ 30 milhões, o Estado do Maranhão participa como uma contrapartida de 15%, totalizando US\$ 6,4 milhões, e as comunidades beneficiadas também estão sujeitas a uma contrapartida de 10% totalizando US\$ 3,4 milhões. Todo esse recurso será alocado em subprojetos distribuídos da seguinte forma: 90% ou US\$ 36 milhões contemplam subprojetos comunitários ao passo que US\$ 2 milhões são destinados ao desenvolvimento institucional e US\$ 1 milhão é direcionado a avaliação e monitoria do programa.

A nosso ver, o ponto forte do PRODIM repousa numa base de utilização do capital social no sentido proposto no capítulo I, qual seja, um capital social complementado com a “teoria dos sítios” em que a identidade entre os atores constitui o mote de sua associação, nestes termos, isso é verificado nas comunidades quilombolas,

quebradeiras de coco, pescadores artesanais, que possuem um caráter associativo anterior as disponibilidades de recursos por programas do governo⁹⁷.

Porém, apesar de parecer promissor, o PRODIM apresenta algumas limitações⁹⁸ que podem comprometer o objetivo a que se propõe. Em primeiro lugar, cita-se o fato que tal programa constitui uma linha de financiamento do Banco Mundial e, por isso mesmo, clama por um processo de descentralização aos moldes da direita, fato este que conforme abordado em parágrafos anteriores, aponta mais para uma diminuição da responsabilidade estatal do que necessariamente um compromisso para com a superação da armadilha de pobreza⁹⁹.

Em segundo lugar, ressalta-se o fato que por se tratar de um programa de combate a pobreza rural que possui dentre suas diretrizes a promoção da integração entre as distintas localidades, o conceito de rural adotado é de caráter setorial. Decerto, conforme vimos na seção 1.2.3 deste capítulo, tanto pelo critério do IBGE – rural setorial – quanto pelo critério alternativo – Zé Eli da Veiga – o Estado do Maranhão é predominantemente rural, o que não comprometeria sobremodo tal programa.

De outra forma, conforme exposto na seção 1.1 deste capítulo, com base na nova geografia econômica, a inexistência de uma cidade pólo e polarizadas – conforme ocorre atualmente nos Território Rural dos Lençóis Maranhenses – dificulta a formação de aglomerações sustentáveis do ponto de vista humano, impedindo assim que a integração contribua para o fortalecimento e emancipação das localidades.

Na realidade, dado o contexto em que se insere, o máximo que se pode esperar com a integração das comunidades pobres é uma homogeneização nos preços

⁹⁷ Este é um ponto de suma importância, pois conforme poderemos observar no capítulo III, a depender da natureza da associação – e com isso da identidade dos atores – algumas políticas públicas podem até mesmo incentivar o comportamento oportunista.

⁹⁸ Pelo menos do ponto de vista teórico.

⁹⁹ Aqui surge um ponto de suma importância, visto que em condições de armadilha de pobreza, a participação direta do Estado é uma condição *sine qua non* para superar tal condição.

dos fatores de produção – conforme conclui a teoria econômica regional – elemento este de pouca valia num ambiente em que as localidades são desprovidas de uma dinâmica econômica.

Por fim, convém ressaltar que em virtude do fato de ser um programa de implantação recente, ainda não há possibilidade de uma avaliação do mesmo, de modo que as ressalvas que fizemos parágrafo acima valem como uma advertência *ex-ante* fundamentada no arcabouço teórico neste trabalho tratado.

CAPÍTULO III – TERRITÓRIO RURAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES/MUNIM

O presente capítulo tem como objetivo analisar a política de desenvolvimento territorial levada a cabo pela SDT no Território Rural dos Lençóis Maranhenses. Para isso, dividimos o mesmo em três seções. Na primeira seção faremos uma caracterização geral do território, que passa a ser entendido como o conjunto formado pelos seus doze municípios constituintes, por isso mesmo, faremos uma breve apresentação dos municípios que o constitui. Na segunda seção, apresentaremos as principais políticas públicas presentes neste território. Neste aspecto, optamos por apresentar uma política pública estadual – configurada no Plano Maior de Turismo do Maranhão – e outra de âmbito federal – presente no Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável dos Lençóis Maranhenses/Munim. Tal justificativa assenta-se no fato destas serem as duas grandes políticas que exercem profunda influência na dinâmica econômica e social da Região dos Lençóis Maranhenses Munim e consequentemente sobre o Território Rural dos Lençóis Maranhenses.

Por fim, na terceira seção apresentaremos o relato de nossa pesquisa de campo.

3.1 – Caracterização do Território

A colonização do Estado do Maranhão deu-se por meio das vias litorânea e sertaneja. Esta foi responsável pela ocupação do interior e centro maranhense, ao passo que aquela, favoreceu a ocupação de grande parte da costa litorânea do Estado. Em

virtude de sua posição geográfica, cujo limite ao norte e leste é o Oceano Atlântico, boa parte da mesorregião norte do Maranhão foi palco de incursões de franceses e portugueses, que na tentativa de adentrar o novo território, favoreceram a colonização desta região, não à toa, registra-se nessa mesorregião alguns dos municípios mais antigos do Estado.

A mesorregião Norte do Maranhão é constituída por sessenta municípios e cinco microrregiões – Aglomeração urbana de São Luís, Baixada Maranhense, Itapecuru Mirim, Lençóis Maranhenses, Litoral Ocidental, Maranhense, Rosário – que a exceção da Aglomeração urbana de São Luis, sofre com o fenômeno da pobreza, corroborada num baixo IDH.

No ano de 1999, a então governadora do Estado do Maranhão, Roseana Sarney, empreende a reforma administrativa do Estado que dentre outros objetivos, visava diminuir as desigualdades microrregionais presentes no mesmo. Dessa maneira, por meio da Lei nº 7.356 de 29 de Dezembro de 1998 ficam criadas as gerencias de desenvolvimento regional¹⁰⁰ pertencentes ao quadro da administração direta e, que na prática funcionaria como um reordenamento territorial. No entanto, na administração do governador José Reinaldo Tavares mais uma reforma administrativa é feita e, dessa forma, por meio da Lei nº 7.844 de 31 de Janeiro de 2003, as gerências de desenvolvimento regional passam a ter um escopo maior de atuação, sendo relacionadas, na maioria dos casos, como sinônimas das microrregiões a que pertencem¹⁰¹ e não mais as cidades pólos. A sutileza desta nova reforma está expressa no artigo 55 da referida lei, onde se pode constatar um aumento do caráter centralizador

¹⁰⁰ Na ocasião foram criadas dezoito gerencias de desenvolvimento regional, são elas - de São Luís; Itapecurú - Mirim; Rosário; Santa Inês; Zé Doca; Imperatriz; Açailândia; Pinheiro; Caxias; Codó; Bacabal; Pedreiras; Presidente Dutra; Barra do Corda; São João dos Patos; Balsas; Viana; Chapadinha

¹⁰¹ Maiores informações acerca alteração dos nomes das regionais poderá ser verificado no anexo I.

por parte do governador estadual quanto aos rumos do planejamento para o desenvolvimento, pois :

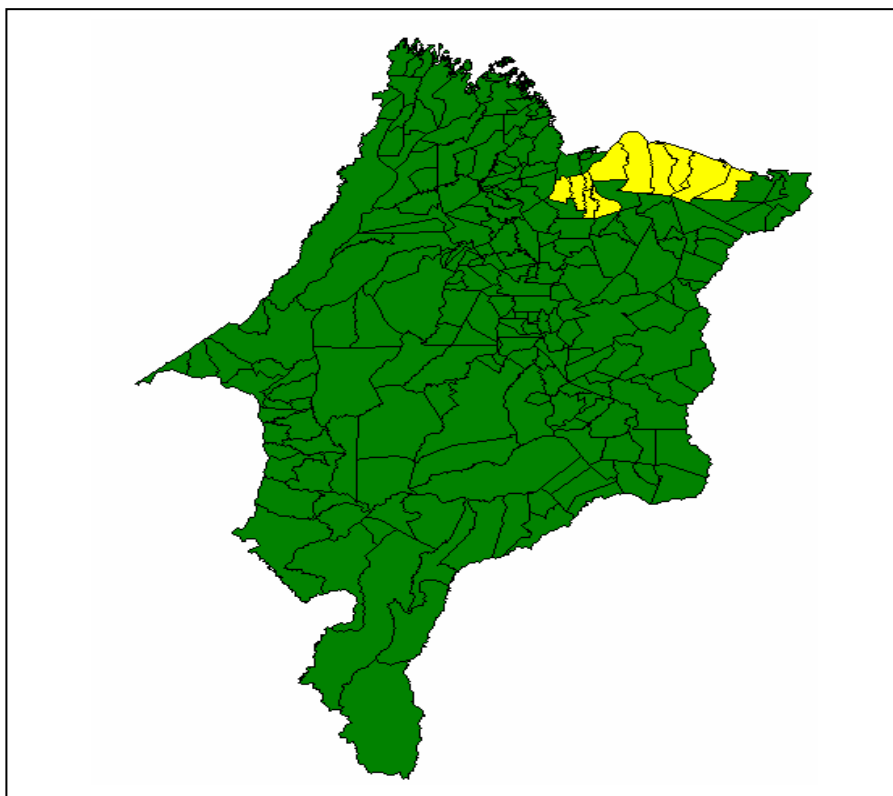
Art. 55. As Gerências de Articulação e Desenvolvimento das Regiões são órgãos da administração direta, instalados em municípios, cuja escolha está baseada em parâmetros e indicadores socioeconômicos que favorecerão o crescimento e o desenvolvimento sustentável da região, como extensão governamental na execução de políticas públicas, através do apoio das Gerências de Estado, dirigidas pelos Gerentes de Articulação e Desenvolvimento Regionais, diretamente subordinados ao Governador, com competências e atribuições definidas em cada área de atuação da Administração Pública Estadual.

Por tal reforma, a então gerencia de Rosário, passa a ser denominada de Gerência de Articulação e Desenvolvimento da Região do Munim e Lençóis, ainda que sua sede administrativa permanecesse na cidade de Rosário. Assim, a “Regional de Rosário” passa a ser popularmente conhecida como região dos Lençóis Maranhenses/Munim, classificação esta que viria posteriormente a influenciar a denominação do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim.

Homologado em 14 de Outubro de 2003 e constituído por doze municípios – identificados na figura 4 pela cor amarela e classificados como de baixo dinamismo econômico, sendo classificado com aquilo que Ortega (2008) denomina como território deprimido – o Território Rural dos Lençóis Maranhenses, localizado na mesorregião Norte do Estado do Maranhão e nas microrregiões de Rosário e Lençóis Maranhenses, possui uma superfície de 14.374,9 km², na qual vivem aproximadamente 201.580 habitantes que apresentam um baixo nível de desenvolvimento humano e anos de escolaridade assim como um alto nível de pobreza. Seus municípios constituintes são caracterizados como rurais – tanto pelo critério do IBGE quanto pelo critério de Veiga – com um insignificante nível de pluriatividade e forte insegurança alimentar.

O acesso a este território – tanto para quem parte da ilha de São Luís quanto para quem vem no sentido Sul-Norte – ocorre por meio da BR 135, que no município de Bacabeira dá lugar a MA 110 até o município de Axixá, onde o acesso ocorre por meio da BR-402. Em alguns casos o acesso a certos municípios ocorre somente pelas vias fluviais ou mediante veículos tracionados.

FIGURA 05 – Território rural dos Lençóis Maranhenses



FONTE: Elaboração do autor com base no Arcviews

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Territorial dos Lençóis Maranhenses PDTRS (2005, p.15), as características geográficas da micro região de Rosário e dos Lençóis Maranhenses correspondem respectivamente a

[...] a área de extensas chapadas interpostas entre a ilha de São de Luís e o continente, tendo o seu povoamento ocorrido com o fluxo econômico. A atividade econômica tem sua base no setor primário e é diversificada.

[...]A micro região dos Lençóis Maranhenses [...] constituía baixada litorânea oriental do estado. Corresponde ao litoral retilíneo, arenoso e recoberto por um ecossistema de dunas, que corresponde aos Lençóis Maranhenses. Apresenta solos de baixa fertilidade que sustenta uma agricultura familiar tradicional de produção de alimentos básico, com ênfase na produção de mandioca e de caju, extrativismo de frutas nativas e artesanato.

Quanto ao solo,

O território é formado por uma estrutura geológica com característica das Microrregiões Lençóis Maranhenses e Munim, constituída por depósitos de aluviões marinhos, depósitos eólicos, grupo barreiras, formação Itapecuru, aluviões flúvio-marinhos, caracterizado pelos lençóis maranhenses, litorais em rias e superfície maranhense com testemunho, formado por areias, dunas e formações argilosas, que aparecem ao longo do litoral e avançam em direção ao continente, apresentando um relevo constituído por dunas de areias alvas, com predominância do tipo ondulado e plano.

Os tipos de solos encontrados com maior predominância no território são areias quartzosas marinhas e dunas, areias quartzosas, solos indiscriminados de mangues, gleissolos, plintossolos e solos aluviais, com limitações e baixa capacidade produtiva para o uso agrícola, com exceção dos plintossolos, solos aluviais e gleissolos que apresentam melhor fertilidade e são mais utilizados (ibidem, p.19)

De acordo com o Atlas dos Territórios (2005), o índice de risco de erosão (RE) – risco de degradação das terras pela erosão hídrica do solo – é da ordem de 9.2. Já o índice de fertilidade do solo (FS) – a capacidade natural do solo de fornecer nutrientes as plantas – atinge um patamar de 3.5, ao passo que as condições de enraizamento (CE) – que mede a capacidade de desenvolvimento radicular das plantas – atinge um patamar de 3.2.

A partir dos indicadores acima, observa-se que o solo predominante no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, é de baixa qualidade, fato responsável pela manifestação de um potencial agrícola desfavorável. Não à toa, conforme abordaremos mais adiante, a cultura de mandioca, de baixa produtividade constitui o principal produto agrícola produzido. Por isso mesmo, constata-se que a

superação da insegurança alimentar¹⁰² presente neste território constitui um problema crucial e cuja resolução está para além da simples emancipação política dos cidadãos exigindo assim uma participação direta do Estado no sentido de fornecer uma infraestrutura física e institucional capaz de criar no território uma dotação mínima de “vantagens comparativas”¹⁰³.

No que se refere ao clima, ressalta-se que a temperatura média nos municípios constituintes do Território Rural dos Lençóis registra uma média de 29° C, com uma umidade relativa do ar¹⁰⁴ em média de 95%. De acordo com o diagnóstico do território presente no Plano de Desenvolvimento Territorial dos Lençóis Maranhenses (PDTRS) “as culturas e as criações encontram um clima ameno e compatível com o desenvolvimento e produção das culturas de grão fibras vegetais e notadamente criação de pequeno porte” PDTRS (2005, p. 19). Da mesma maneira, tal território apresenta uma “precipitação pluviométrica velocidade dos ventos e umidade relativa que favorecem sobremaneira a introdução de fruticultura e culturas irrigadas” *ibid* (2005, p.19).

Apesar de apresentar uma vantagem natural mesmo com baixo potencial agrícola –quanto à exploração de atividades de fruticultura e criação de animais, ressalta-se que as lavouras temporárias e de baixíssima produtividade ainda respondem significativamente pela produção agrícola dos municípios constituintes do território em questão. De acordo com dados extraídos do IBGE e IPEA¹⁰⁵, o conjunto de municípios constituintes do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, produzem

¹⁰² Por Insegurança Alimentar entendemos a ausência do direito a alimentação, ou seja, é uma condição em que o acesso aos alimentos é irregular ou insuficiente. De outra forma, a segurança alimentar deve ser entendida como uma combinação regular e estável de quatro dimensões, qual seja, a dimensão da quantidade, da qualidade, da regularidade e da dignidade. Para maiores detalhes acerca das políticas de segurança alimentar ver Takagi et al (2007).

¹⁰³ Nesse sentido, uma escala de intervenção e planejamento no sentido de List (1982), para quem as vantagens comparativas podem ser criadas, teria uma contribuição mais efetiva.

¹⁰⁴ Dados disponibilizados pelo Laboratório de Geoprocessamento da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

¹⁰⁵ Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 fev. 2008.

anualmente 15.000 (quinze mil toneladas) de mandioca, 3.000 (três mil toneladas) de milho, aproximadamente 2.000 (dois mil toneladas) de feijão e 4.300 (quatro mil e trezentos toneladas) de arroz.

Importante ressaltar que no caso da mandioca, assim como nas demais culturas, apesar do grande volume produzido o valor bruto da produção ainda é muito baixo. Neste caso, uma vez mais, apresenta-se uma relação direta e positiva entre quantidade produzida e valor bruto da produção – o que nos informa acerca da baixa produtividade agrícola e com isso uma baixa capacidade de geração de excedentes.

No que diz respeito às lavouras permanentes, como é o caso do cultivo da Banana e Abacaxi, o mesmo padrão das lavouras temporárias se repete e podemos constatar que tais lavouras ainda se encontram num nível bastante incipiente.

Do ponto de vista ambiental, uma grande riqueza deste território reside no grande potencial hidrográfico, que contempla quatro bacias, totalizando uma extensão de 1.560 km e ocupam uma área de 81.850 km². Nesse sentido merecem destaque as bacias do Peria com 5.000km² e 70 km de extensão, bacia do Itapecuru – considerada uma das mais importantes do Estado – com 54.300 km² e 1.090 km de extensão, a bacia do Preguiça com 6.750 km² e 125 km de extensão e por fim a bacia do Munim com 15.800 km² e 275 km de extensão. Soma-se a isso, o fato que muitos municípios pertencentes ao Território Rural dos Lençóis Maranhenses fazem limite com o oceano atlântico, favorecendo assim a atividade pesqueira, fato este que aumenta o estoque potencial de oferta de mariscos e peixes.

Outra grande riqueza deste território reside no Parque dos Lençóis Maranhenses – que se divide em pequenos e grandes lençóis – constituídos por um conjunto de dunas em forma de lençóis e que ocupam uma área de 155.000 hectares e circundam grande parte dos municípios. O Parque dos Lençóis Maranhenses vem sendo

utilizado como principal base de atividade turística do território, sendo seu acesso favorecido pela navegabilidade do Rio Preguiças.

Por outro lado, o Território Rural dos Lençóis Maranhenses apresenta uma forte presença de comunidades quilombolas, que estão concentradas em poucos municípios, como é o caso de Rosário, Icatú e Presidente Juscelino. Os demais municípios contam, em sua maioria, apenas com as associações de pescadores artesanais como forma de cooperação entre os indivíduos.

Do ponto de vista geomorfológico, o referido território apresenta como principais formações:

a) Litoral em “Rias” – corresponde à porção ocidental, onde “rias” afogadas foram convertidas em planícies aluviais e são molduradas externamente por pontões lodosos e ilhas que se formam pela ação das marés. b) Golfão Maranhense – Área Resultante do Intenso trabalho de erosão fluvial do quaternário antigo, posteriormente colmatada, originando uma paisagem de planícies fluviais, ilhas, lagoas e rios divagantes. Constitui o coletor principal sistema hidrográfico do maranhão. c) Lençóis Maranhenses – Corresponde a faixa litorânea e sublitorânea da porção oriental, constituída por restingas, campos de deflação e duna. E grande a ocorrência de recursos minerais, tendo como destaque minerais não-metálicos, com a exploração econômica de cerâmicas (argilas), ou seja, telhas, tijolos, etc, e pedras (pedreiras). O centro produtor é o município de Rosário, onde se situam em bons números de empresas cerâmicas e de exploração da pedra brita. PDTR (2005, p. 25)

Por outro lado, apesar de toda essa riqueza, tanto geomorfológica quanto hidrográfica, o Território Rural dos Lençóis Maranhenses, convive com o fenômeno da pobreza expressa não apenas na falta de saneamento e infra-estrutura, mas também na própria atividade econômica, de base primária caracterizada pela agricultura de subsistência, praticada em propriedades com tamanho médio de 10 hectares¹⁰⁶. Soma-se a isso o fato que as poucas atividades industriais exercidas neste território são de base exploratória de grande impacto sobre o meio-ambiente, como é o caso da indústria de ferro gusa e pedra brita, presentes nos municípios de Bacabeira e Rosário.

¹⁰⁶ A título de exemplo, 97% dos estabelecimentos rurais presentes no território, possuem menos de 10 hectares.

No que se refere a saúde pública, observa-se um quadro típico da pobreza, prevalecendo a manifestação de um conjunto de doenças típicas das péssimas condições de moradia tais como, Leishimaniose¹⁰⁷, Malária, Hansieniese, Tuberculose, Desidratação e Pneumonia, conforme afirmado pelos atores participantes na elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial dos Lençóis Maranhenses/Munim (2005, p.54) onde atestam que “os programas de cunho preventivo carecem de uma visão mais sistêmica para o alcance dos resultados mais eficazes”. Ainda de acordo com o diagnóstico deste documento, na área de saúde há uma grande dificuldade na contratação de médicos e enfermeiros que ocorre em função do baixo poder aquisitivo dos municípios de modo que todo o serviço de saúde publica é voltado para a o tratamento das doenças já mencionadas assim como na aplicação de curativos.

No que se segue, apresentaremos de forma sucinta os municípios constituintes do Território Rural dos Lençóis Maranhenses e suas características mais importantes.

a) Axixá:

O município de Axixá dista 44 km da capital, é banhado pelo rio Munim e teve sua homologação no ano de 1937. Pertencente a mesorregião Norte do Maranhão e a microrregião de Rosário, possui uma população de 10.142 dez mil cento e quarenta e dois habitantes distribuída numa área de 199,8 km², o que da uma densidade populacional da ordem de aproximadamente 50 hab/km. Apesar de sua proximidade com a capital, este município sofre com o fenômeno da pobreza, que atinge aproximadamente 77% dos seus habitantes – de acordo com dados extraídos do Censo 2000 – da mesma forma, a concentração de renda é relativamente alta, sendo registrado

¹⁰⁷ De acordo com informações colhidas junto a médica veterinária da prefeitura, a cidade de Barreirinhas vem registrando um aumento considerável no número de casos desta doença.

neste município um índice de gini¹⁰⁸ da ordem de 0.57 e um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDH-M de 0.61. Por isso mesmo, tal município apresenta uma média de escolaridade baixíssima, de apenas quatro anos, enquanto que no Estado essa média é da ordem de oito anos.

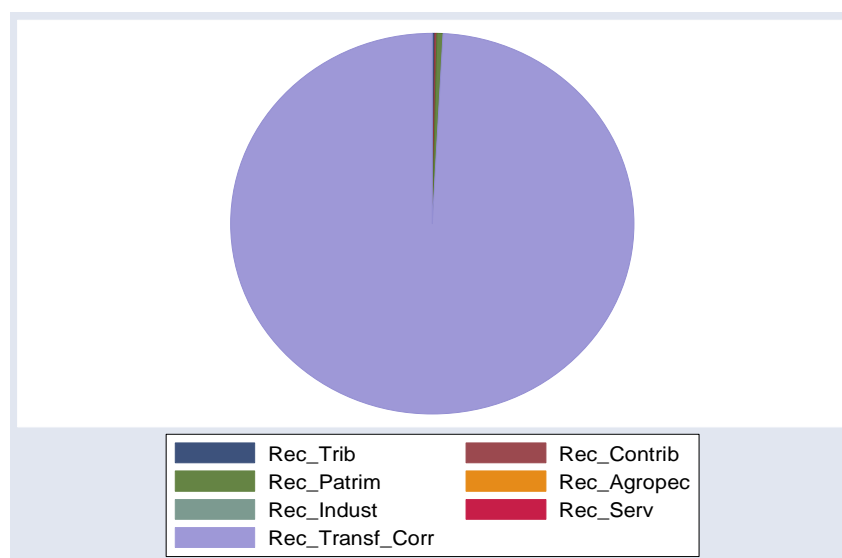
Infelizmente, apenas 10% da população têm acesso a água encanada, no entanto, 80% da mesma são beneficiadas com a energia elétrica, da mesma maneira, 99.5% do lixo tem destino outro que não a coleta. Com uma frota de apenas 47 automóveis, 6 caminhões e 217 motocicletas, o município de Axixá – assim como os demais do território – tem na atividade de moto táxi uma expressiva fonte de complementação da renda familiar.

Do ponto de vista cultural, o município de Axixá destaca-se pela exímia manifestação folclórica do Bumba Meu Boi, no qual o “bumba-meu-boi de Axixá” é considerado um dos mais animados e glamurosos.

Da mesma forma que todo município pobre e de pequeno porte, Axixá mantém a maior parte de sua receita municipal proveniente de transferências do governo federal e estadual conforme pode ser observado na figura 06.

¹⁰⁸ O Índice de Gini é uma medida de concentração muito utilizada no estudo sobre as desigualdades. Sua escala varia de zero a um. Quanto mais próximo de um, mais concentrada ou mais desigual é a distribuição da variável.

FIGURA 06 – Receitas correntes Axixá



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

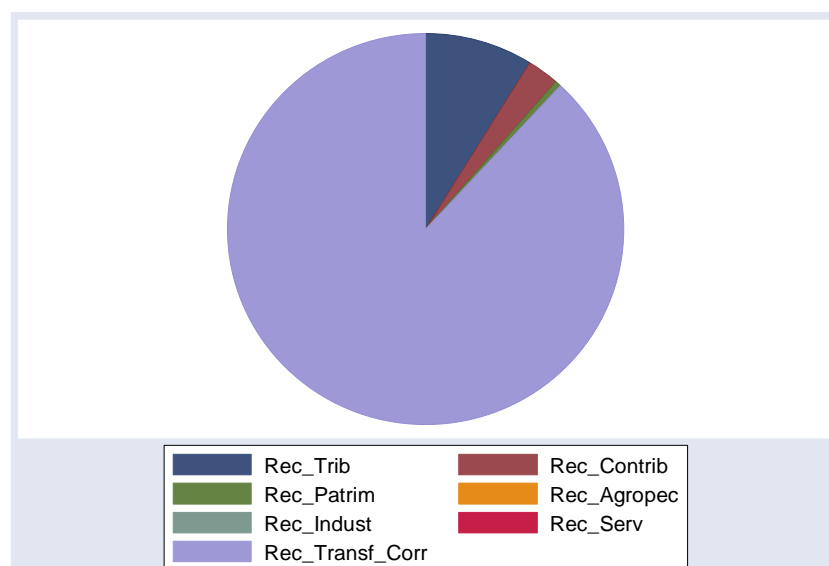
b) Bacabeira:

A homologação do município de Bacabeira ocorreu no ano de 1997. Cortado pela MA-006, tal município dista 49 km da capital e pertence a mesorregião Norte e a microrregião de Rosário. Com uma população de aproximadamente 10.000,00 (dez mil habitantes) distribuídos numa superfície de 650 km² sua densidade demográfica é considerada baixa, de apenas 16 hab/km, o que o caracteriza como um município eminentemente rural. As condições de educação de seus habitantes são consideradas precárias, visto que o analfabetismo atinge 36% da população e, aqueles considerados alfabetizados a média de estudos é de apenas 3 anos. Nesse mesmo sentido, apenas 17% da população tem acesso a água encanada, mas 80% da população possui acesso a energia elétrica e destes, 60% possuem televisão.

O principal entrave deste município reside na pobreza, pois 78% de seus habitantes são classificados como pobres e a concentração de renda apresenta um índice de gini da ordem de 0.54.

Diferentemente de Axixá, o município de Bacabeira não possui nenhuma manifestação cultural que o caracterize. Na realidade, por estar situados as margens da rodovia sua funcionalidade apóia-se na oferta de numa precária rede de serviços aos transeuntes, que compam produtos agrícolas estacionais – tais como milho, manga, pequi – vendidos as margens da rodovia. Porém, convém ressaltar que em seu perímetro, situam-se empresas que se dedicam a extração de ferro gusa. Por isso mesmo, apesar de contar com a maior parte de suas receitas provenientes de transferências federais e estaduais, Bacabeira é um dos poucos municípios do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim que possui um percentual razoável de arrecadação tributária e receitas de contribuições, conforme pode ser observado na figura 07.

FIGURA 07 – Receitas correntes bacabeira



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

c) Barreirinhas

O município de Barreirinhas configura-se com um dos mais antigos do Maranhão, sendo fundado em 1871. Distante 165 km da capital, esse município pertence a mesorregião Norte e a microrregião dos Lençóis Maranhenses. Banhado pelo Rio Preguiças – principal base de exploração econômica – e com uma população de aproximadamente 40.000,00 habitantes distribuídos numa superfície de 2.291 km² sua densidade demográfica é de aproximadamente 17,5 hab/km. O nível de escolaridade de seus habitantes é considerado preocupante, visto que o analfabetismo atinge 51% da população em idade ativa e, daqueles que são alfabetizados a escolaridade média é de apenas dois anos.

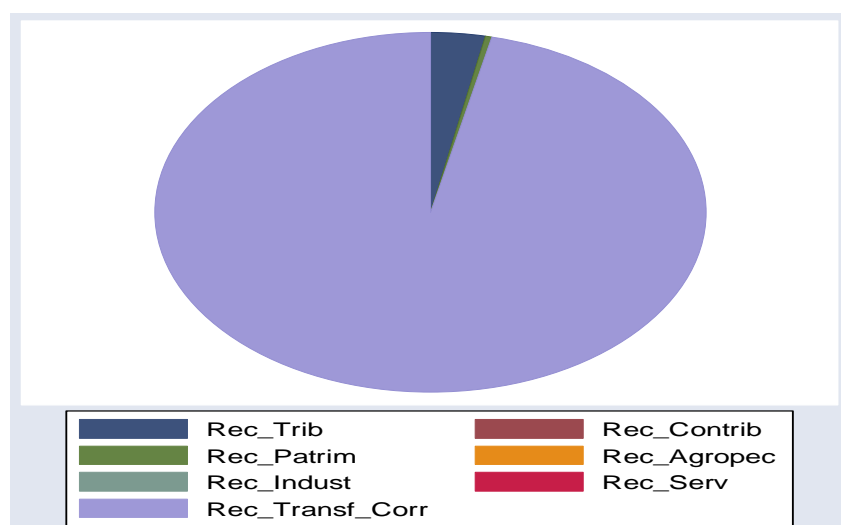
As condições de vida dos moradores também não são das melhores. Pois, apenas 17% da população possui acesso a água encanada, soma-se a isso o fato que a pobreza atinge 82% dos habitantes e a concentração de renda é registrada num Índice de Gini de 0.64%.

Dotado de um considerável estoque de recursos naturais – presente em todos os municípios da microrregião dos Lençóis Maranhenses – Barreirinhas vem explorando a atividade turística como fonte de emprego e renda para seus habitantes. Decerto, a atividade turística vem alterando de forma positiva as condições de vida de parte da população. Ao longo dos últimos dez anos Barreirinhas vêm atraindo um grande número de empresários e jovens de municípios vizinhos que chegam a cidade com a intenção de explorar a atividade turística mediante a oferta de serviços e mão-de-obra. Dessa forma tal município vem se consolidando como uma cidade pólo e, conforme podemos observar pela figura 3, mediante a classificação de Eli da Veiga, este município classifica-se como atraente.

Em geral, o município de Barreirinhas é entendido como Lençóis Maranhenses, de modo que aquele é utilizado como sinônimo deste. No entanto, convém ressaltar que o parque dos Lençóis Maranhenses – recurso natural transformado em atividade turística – circunda vários municípios da microrregião dos Lençóis Maranhenses, que o utilizam como atividade turística. Por isso mesmo, Barreirinhas vêm se tornando o portal dos Lençóis em função de sua localização geográfica privilegiada e de uma infra-estrutura considerada razoável em comparação com os demais municípios desta microrregião. A frota registrada deste município é composta por 164 automóveis, 26 caminhões, 91 caminhonetes e 337 motocicletas.

No entanto, o desenvolvimento da atividade turística ainda não repercutiu de forma positiva nas receitas municipais, conforme pode ser observado na figura 08, da mesma forma que nos demais municípios, as transferências correntes constituem a maior parte das receitas do município, já os tributos constituem a menor parcela de arrecadação.

FIGURA 08 - Receitas correntes Barreirinhas



FONTE: Elaboração do autor com base em dados do FINBRA.

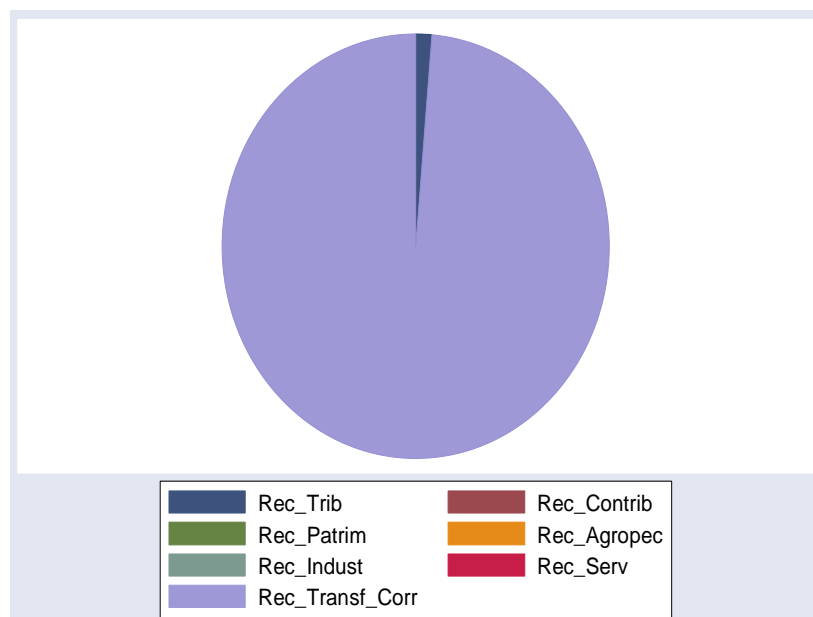
d) Cachoeira Grande:

Da mesma forma que Bacabeira, Cachoeira Grande é um município recente, sendo fundado em 1997 e está localizado a 51 km da capital. Situado na mesorregião Norte e na microrregião de Rosário, seus sete mil habitantes ocupam uma área de 696 km². Com uma taxa de analfabetismo atingido 50% da população e daqueles alfabetizados a média de estudos é de apenas dois anos, Cachoeira Grande sofre com o flagelo da pobreza, que atinge aproximadamente 89% da população. No que diz respeito as condições de bem estar da população, os indicadores são ainda mais desanimadores, pois somente 4% da população possui acesso a água encanada e 43% possui acesso a energia elétrica, destes, apenas 23% possuem televisão.

Do ponto de vista cultural, Cachoeira Grande não se destaca e nem possui alguma identidade cultural, suas manifestações nesse sentido resume-se apenas à festejos triviais, tais como a comemoração do dia do santo padroeiro. No que diz respeito a frota, há uma predominância das motocicletas, que também são utilizadas como meio de renda, com a atividade do moto táxi. De acordo com dados do IBGE, este município possui uma frota registrada de 19 automóveis, 2 caminhões e 43 motocicletas.

Por outro lado, da mesma forma que os demais municípios, Cachoeira Grande depende quase que exclusivamente das receitas de transferências correntes para manter suas atividades, conforme pode ser observado na figura 09.

FIGURA 09 - Receitas correntes Cachoeira Grande



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

e) Humberto de Campos:

Fundado em 1859 e pertencente ao quadro de municípios mais antigos do Estado do Maranhão, Humberto de Campos pertence a mesorregião Norte e a microrregião dos Lençóis Maranhenses, e possui a grande vantagem de ser um município litorâneo.

Com uma população de 21.000 habitantes ocupando uma superfície de 2.424 km², este município apresenta uma das mais baixas densidades demográficas registrada no Estado, apenas 8 hab/km. A pobreza castiga 85% dos habitantes e o analfabetismo 35%, dentre os alfabetizados, a média de estudo é de quase três anos.

Com apenas 3% da população tendo acesso a água encanada e 65% com acesso a energia elétrica, os aparelhos de televisão estão presente em 29% dos domicílios, neste contexto, a concentração de renda registrada no índice de gini é de 0.56.

A atividade econômica responsável pela subsistência da maior parte da população de Humberto de Campos, é a pesca e a agricultura familiar.

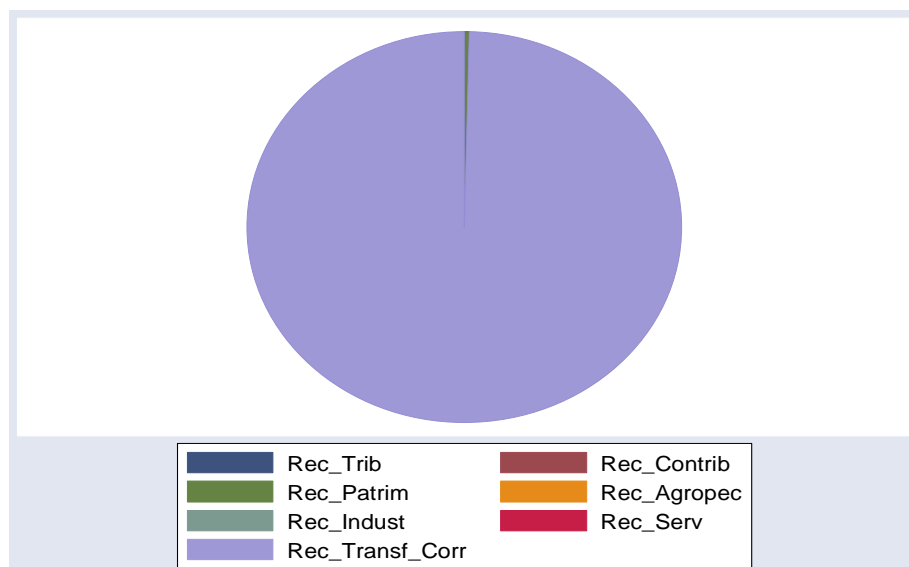
f) Icatú:

Pertencente a mesorregião Norte e a microrregião de Rosário, o município de Icatú foi fundado no ano de 1688 e, da mesma forma que Humberto de Campos e Barreirinhas, enquadra-se na categoria de municípios mais antigos do Estado do Maranhão. Apesar de sua longevidade, suas condições econômicas pouco evoluíram ao longo do tempo. Com uma superfície de 1.546,6 km² que abriga 21.480 habitantes, o município de Icatú possui uma concentração de renda de 0.62, sendo a pobreza uma característica comum a 85% da população. Ademais, para este município registra-se que aproximadamente 90% das crianças vivem em famílias cuja renda domiciliar não ultrapassa ½ salário mínimo, de acordo com dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2000).

Por se tratar de um município litorâneo, a principal fonte de subsistência da população provém da pesca, em sua maioria artesanal, o que não impede que este município possua registrada uma frota de 31 automóveis, 6 caminhões e 140 motocicletas que são utilizadas em sua maioria como fonte de renda na forma de moto táxi.

Do ponto de vista fiscal, Icatú pode ser considerado como o município mais problemático do Território Rural dos Lençóis Maranhenses, pois, conforme pode ser observado na figura 10, as receitas de transferências correntes constituem quase que exclusivamente a principal fonte de renda municipal.

FIGURA 10 - Receitas correntes Icatú



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

g) Morros:

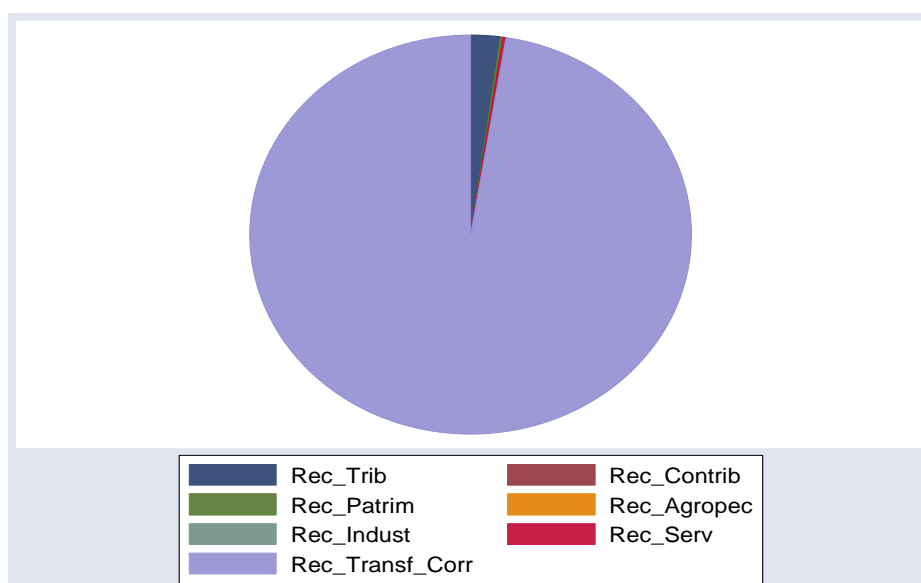
O município de Morros foi fundado no ano de 1935 e pertence a mesorregião norte e microrregião de Rosário, com uma população de aproximadamente 14.500,00 habitantes 48% são analfabetos e 83% são classificados como pobres e somente 9% possuem acesso a água encanada.

Morros possui uma forte manifestação cultural, cujo expoente maior é o “bumba-meu-boi de morros”, que não raro rivaliza com o “bumba-meu-boi” de Axixá. A brincadeira de bumba-meu-boi constitui um elo de ligação entre os moradores da cidade, visto que em seus ensaios e apresentações a população não apenas se organiza como fortalece seus laços de identidade. Denotar que a principal motivação para a brincadeira do bumba-meu-boi provém da zona rural. Apesar de ser bastante forte a expressão cultural do bumba-meu-boi, não possuímos elementos suficientes para caracterizá-la como uma fonte de capital social.

Morros é um município cuja dinâmica demográfica pode ser classificada como letárgico, suspeita-se que este município ainda não se tornou esvaiente em função do importante papel que desempenha os benefícios sociais e aposentadorias rurais.

No quesito fiscal, o município de Morros apresenta uma situação melhor que Icatú, porém não tão distinta dos demais municípios do Território Rural dos Lençóis. Conforme pode ser observado na figura 11, as transferências correntes constituem a principal fonte de receita deste município, sendo seguida pela receita tributária e, receita de serviços.

FIGURA 11 - Receitas correntes Morros



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

h) Paulino Neves:

Pertencente a microrregião dos Lençóis Maranhenses e a mesorregião do Norte, o município de Paulino Neves foi fundado no ano de 1997 e hoje conta com uma população 11.500,00 habitantes cuja média de anos de estudo não chega a dois e registra-se um analfabetismo que atinge 56% daqueles em idade ativa. A pobreza é uma

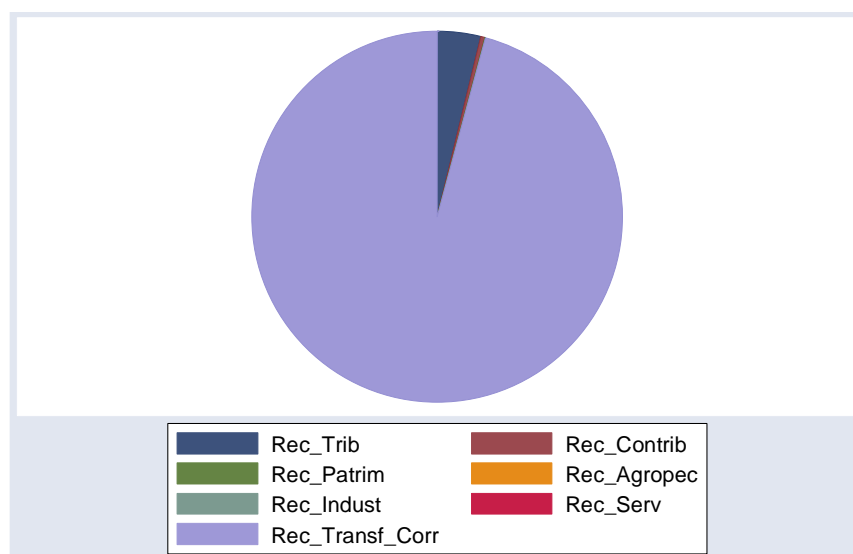
realidade para 86% da população e as condições de habitação deixam muito a desejar, pois apenas 2% da população têm acesso a água encanada.

O município de Paulino Neves beneficia-se com o crescimento de Barreirinhas, ainda que o potencial turístico não seja de todo explorado por este município, atividades assessorias começam a ser desenvolvidas, tais como a fabricação de tijolos de argila e extração de palha. Essa nova fonte de renda manifesta-se como uma pluriatividade, visto que em função da sazonalidade ela é desenvolvida por pescadores no período da piracema.

Paulino Neves é beneficiado com sua posição geográfica litorânea, fato este que diminui a condição de vulnerabilidade alimentar.

Do ponto de vista fiscal, o município de Paulino Neves registra um percentual muito baixo de receitas de impostos, sendo que o grande volume de sua “arrecadação” é proveniente das transferências correntes, conforme pode ser observado na figura 12.

Figura 12 – Receitas correntes Paulino Neves



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

i) Presidente Juscelino:

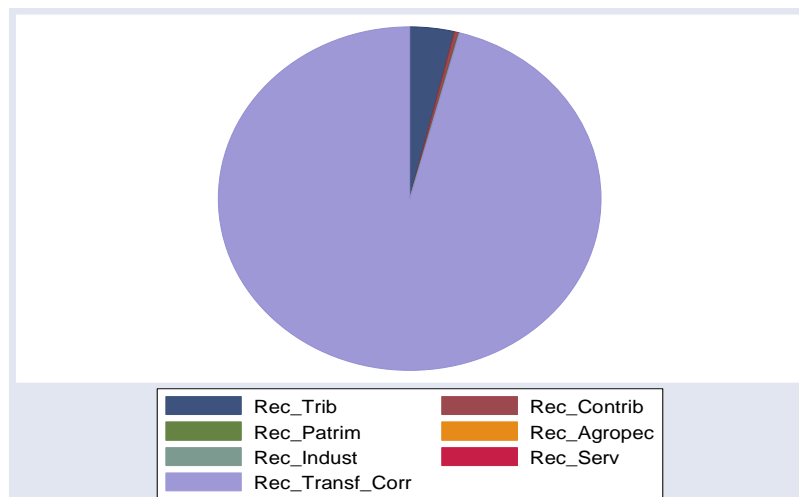
A tomar como base o nome e ano de sua fundação, 1964, podemos afirmar que o município de Presidente Juscelino configura-se naquilo que o economista José Eli da Veiga considera como “entulho varguista”, qual seja, uma ordenação territorial viabilizada mediante decreto.

Pertencente a mesorregião do Norte a microrregião de Rosário, sua população de aproximadamente 10.000,00 habitantes ocupa uma superfície de 459 km². Com uma média de estudos de pouco mais de dois anos, 88% da população encontra-se na linha de pobreza e 53% não sabem sequer escrever o próprio nome, ou seja, são analfabetos. Soma-se a isso, o fato que apenas 7% da população possui água encanada e nem mesmo a metade da população tem acesso a energia elétrica.

Banhado pelo rio Munim, o município de Presidente Juscelino vale-se da pesca, em sua maioria artesanal, como fonte de alimentos e renda de seus moradores. Do ponto de vista cultural, Presidente Juscelino abriga uma forte influência da etnia negra, sendo registrado doze áreas de quilombolas, a título de exemplo cita-se a comunidade do Piqui, São Benedito e São Lourenço.

Apesar de sua tradição, o município de Presidente Juscelino depende das transferências correntes para manter suas atividades, da mesma forma que os demais municípios do Território Rural dos Lençóis, a receita tributária ainda que existente apresenta-se de forma quase que insignificante, conforme pode ser constatado na figura 13.

FIGURA 13 - Receitas correntes Presidente Juscelino



FONTE: Elaboração do autor com base nos dados do FINBRA.

j) Primeira Cruz:

Povoado colonizado pelos franceses, Primeira Cruz recebeu este nome em função de ser o local onde os frades capuchinos franceses fincaram a primeira cruz em terras maranhenses.

Com uma precária rede de saneamento básico onde apenas 2% da população tem acesso a água encanada, o município de Primeira Cruz foi criado no ano de 1947 e de acordo com o último Censo (2000) sua população atualmente é de pouco mais de 10.000,00 habitantes, onde dentre aqueles em idade ativa 40% não sabem ler nem escrever e 82% vivem em condição de pobreza. Pertencente a mesorregião Norte e a microrregião dos Lençóis Maranhenses, este município apresenta uma situação fundiária delicada, haja vista o fato que dos 1.434 estabelecimentos agrícola 855, ou seja, 60% estão na condição de ocupantes.

A situação fiscal deste município não constitui novidade, sendo uma vez mais as receitas de transferências correntes a grande responsável pela manutenção das

atividades deste município. Depois de Icatú este município parece ser o mais problemático quanto a capacidade de arrecadação tributária.

h) Rosário:

Fundado no ano de 1835 e distante 47 km da capital, o município de Rosário pertence a mesorregião Norte e a microrregião de Rosário, de acordo com dados do Censo 2000 (IBGE) a população é da ordem de 100 mil habitantes, banhado pelo Rio Itapecuru – um dos principais do Estado – e cortado pela ferrovia São Luís-Teresina, tal município já foi considerado relativamente próspero e, atualmente a pobreza atinge 76% da população e o analfabetismo 33,5%. No que diz respeito às condições de bem-estar, cita-se o caso que somente 33% da população possui acesso a água encanada.

A principal atividade econômica de Rosário reside no artesanato de argila, presente nas diversas olarias espalhadas pela cidade, cuja qualidade é reconhecida dentro do Estado. Apesar das atividades artesanais em argila constituírem um forte elemento de “idéia guia” para Rosário, chama a atenção o fato que dentre os municípios constituintes do Território Rural dos Lençóis Maranhense, Rosário é o único que apresenta problemas fundiários ainda não resolvidos. De acordo com dados da SDT (2007), são 73 famílias ainda acampadas ao passo que para os demais municípios não há tal problema.

i) Santo Amaro:

O município de Santo Amaro possui uma população de apenas 9.602 habitantes que ocupam uma área de 1.253 km². Pertencente a mesorregião Norte e a microrregião dos Lençóis Maranhenses, este município foi criado em 1997. Considerado – antes de 1997 – um povoado relativamente próspero, Santo Amaro do

Maranhão atualmente convive com um estado de pobreza que atinge 92% da população, cuja média de estudos atinge pouco mais de dois anos, fato este que se revela numa taxa de analfabetismo de 45%, em relação as condições de bem-estar, registra-se que o principal problema reside na falta de saneamento básico, pois apenas 1,3% da população possui acesso a água encanada.

Os dados das receitas municipais referente ao município de Santo Amaro não estão disponibilizados pelo FINBRA, no entanto, a julgar pelo tamanho e condição socioeconômica do município, podemos argumentar que seu padrão de receitas não difere dos demais apresentados, onde as transferências correntes constituem a base de sustentação orçamentária do município.

3.2 – Políticas Públicas para o Território Rural dos Lençóis Maranhenses

Em coadunancia com as diretrizes da política social do governo Lula, o Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim vem sendo beneficiado por um conjunto de políticas que visam não apenas a construção de uma rede de segurança alimentar como é o caso dos CONSADs¹⁰⁹, mas também no fortalecimento de uma rede de segurança social, como é o caso das aposentadorias rurais, programas como o Bolsa Família e recentemente a implantação dos Territórios da Cidadania, além de outros destinados a inclusão social.

Por outro lado, em decorrência do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim ser constituído por um conjunto de municípios em condição de extrema pobreza, não raro se confunde – ao se tratar de políticas públicas – as políticas públicas decorrentes do atendimento pelas demandas de descentralização “desde baixo”,

¹⁰⁹ Convém ressaltar que a política do CONSAD não se aplica ao Território Rural dos Lençóis Maranhenses, mas sim a alguns municípios que deste participam.

e aqui estão incluídos os repasses constitucionais, daquelas orientadas para o território, em que prevalece o incentivo a cooperação tomando a emancipação do cidadão como objeto de tais políticas.

Nesse sentido, a fim de evitar uma “dupla contagem”, tomaremos como objeto de análise, apenas aquelas políticas cuja elaboração foi influenciada pela metodologia dos territórios enquanto instrumento de planejamento, independente de sua conceituação metodológica. O motivo para tal justifica-se no argumento que estamos interessados em compreender melhor como os distintos atores do Território Rural dos Lençóis Maranhenses, assimilam e ao mesmo tempo reagem aos incentivos para a construção do capital social, ou seja, o desenvolvimento de aspecto maior que apenas econômico, que, conforme explicitado no capítulo I, permeia a política de desenvolvimento territorial rural levada a cabo pelo MDA/SDT. Em última instância, o que tentaremos aprender é a capacidade desses territórios em promover endogenamente seu desenvolvimento, superando sua condição de território deprimido.

No que se segue, apresentaremos a política estadual do Plano Maior de Turismo, levada a cabo pelo governo do Estado do Maranhão ao fim da década de 1990, portanto, bem antes da implantação do Território Rural dos Lençóis Maranhenses, mas já sob os efeitos das transformações contemporâneas, conforme abordado no capítulo I. Posteriormente, abordaremos a política de Desenvolvimento Territorial Rural, levada a cabo pelo MDA/SDT e implantada neste território a partir do ano de 2003.

3.2.1 – Plano Maior de Turismo

No âmbito estadual, alguns municípios partícipes do Território Rural dos Lençóis Maranhense – como é o caso de Barreirinhas, Paulino Neves, Humberto de Campos, Santo Amaro e Primeira Cruz – participam do Plano Maior de Turismo, um programa criado pelo governo do Estado do Maranhão ainda no governo Roseana Sarney (1999-2002) que objetiva o desenvolvimento do turismo sustentável dentro do estado. Para isso, a sub-gerencia de turismo, contratou a empresa *Market System*¹¹⁰ para ajudar na elaboração e implantação do mesmo. Dessa forma, de acordo com orientações da referida empresa, o plano é composto de três fases. A fase I – que contempla o diagnóstico e as estratégias – compreendeu o período entre maio e outubro de 1999. A fase II – caracterizada pelo plano operacional – estendeu-se de outubro de 1999 a janeiro de 2000. Já a fase III – caracterizada pela implantação – ocorreu a partir de Janeiro de 2000 e contempla um conjunto de programas, programas e ações que deveriam se estender até o ano de 2010.

Convém ressaltar que, ainda na fase I o Estado do Maranhão foi “dividido” – numa espécie de reordenamento territorial – em cinco pólos turísticos, merecendo destaque o pólo turístico de Barreirinhas cujo mote seria a exploração turística do Parque dos Lençóis Maranhenses. Da mesma maneira, mais três pólos de turismo foram criados, são eles: Pólo do Delta das Américas; Pólo de turismo São Luis-Alcântara; Pólo de Turismo Floresta dos Guarás; Pólo de turismo Chapada das Mesas.

Na realidade, a divisão do território geográfico do Estado do Maranhão em Pólos de Turismo, partiu do diagnóstico que a atividade de turismo ecológico constitui a verdadeira vocação econômica do estado.

¹¹⁰ Esta empresa tem sede em Barcelona e possui uma filial no Brasil.

Por isso mesmo, constata-se que o Plano Maior constitui um programa de planejamento do sentido de cima para baixo, sem a participação direta da comunidade, cuja justificativa – de acordo com técnicos do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) entrevistados em nossa pesquisa de campo – repousa na própria natureza da exploração da idéia guia, visto que o turismo é uma atividade que é vendida fora do local em que ocorre.

De outro modo, com a implantação do Plano Maior de Turismo do Maranhão, as cidades de Barreirinhas, Humberto de Campos, Paulino Neves, Santo Amaro e Primeira Cruz, passaram a receber investimentos significativos tanto em infraestrutura física quanto na própria melhoria das condições de acesso ao município. É nesse contexto que é reformada a MA402 – que tem início no município de Presidente Juscelino e termina no município de Barreirinhas – dando assim acesso ao parque dos Lençóis Maranhenses e que se observa uma grande leva de investimentos privados na região, cita-se o caso da implantação de redes de resorts, chalés e hotéis que se concentraram na cidade de Barreirinhas.

A partir dessa leva de investimentos privados, a economia da região passou a tomar um relativo impulso, boa parte dos moradores destes municípios passaram a se dedicar ao fornecimento de serviços a atividade turística como principal fonte de renda, muitos deles transformaram suas casas em pensões e hospedarias, outros passaram a atuar como guias turísticos¹¹¹ ao passo que uma minoria passou a atuar como agentes de turismo, buscando parcerias com grandes empresas tais como a CVC e Tagatur. Ressalta-se ainda que a grande maioria dos moradores de Barreirinhas cuja principal

¹¹¹ Convém ressaltar que talvez este seja o setor menos promissor a ser explorados pelos moradores da região, em virtude da grande maioria dos turistas serem de outros países – sobretudo – Europeus, a demanda por tal serviço ocorre em função da necessidade de um tradutor ou alguém que possa explicar os Lençóis Maranhenses na própria língua pátria do turista, fato este que num contexto onde a média de estudos não ultrapassa 4 anos, oblitera a exploração desta oportunidade.

fonte de renda advém do turismo dedicam-se a guiar as veículos tracionados nas dunas, além de guiar lanchas.

No caso dos comandantes de lanchas – com a presença cada vez maior de empresas de grande porte ditando os rumos dos serviços – estes perceberam que em pouco tempo seriam substituídos por comandantes mais experientes ou mais “inteligentes” vindos de outros estados. A fim de preservar seus empregos, tais comandantes reuniram-se e conseguiram um acordo junto a Capitania dos Portos do Maranhão, em que o serviço turístico de navegação no Rio Preguiças requer que o habilitado seja “nativo”. Conforme depoimento coletado na nossa pesquisa de campo temos:

[...] esse rio não é fácil de andar, ele tem muita armadilha, tem redemoinho, tem raiz de planta que se ingata no motor é um choro só., tem banco de areia que pode rachar o casco, por isso é que o cabra pra andar aqui tem que conhecer bem. Mas o sinhô sabe como é né...essas coisas de hoje parece que são feita pelo capeta, é tudo esse tal de computador que faz....e não é que esse danado não esquece de nada.....e essas empresas de fora são tudo cheia de frescura...nao pode isso....nao pode aquilo....tem que andar cheiroso...tem que escovar os dentes....aí macho....a gente logo viu que esse negocio aqui dá um dinheirinho mas logo logo os outro de fora é que iam ganhar...daí nós nos reunimo e fizemo pressão, daí a capitania dos portos disse que só pode guiar lancha com turista se for de nossa associação e na nossa associação só entra quem é de casa, quem cresceu nadando aqui no rio...que conhece bem o rio e que é pobre como nós (Entrevistado 01)

No caso dos demais municípios – Primeira Cruz, Humberto de Campos, Paulino Neves, Santo Amaro – em que não houve um investimento privado significativo, o desenvolvimento do turismo favoreceu a atividade artesanal, em que a exploração do buriti¹¹² passou a ser uma boa fonte de renda para os cidadãos. A exploração da atividade de artesanato de buriti foi favorecida pelo fato de ser uma tradição nestes municípios, ainda que nunca tivessem sido exploradas em escala predominantemente comercial, nesse sentido, foi necessário um sério esforço de

¹¹² Uma palmeira muito comum na região, donde se extrai a palha e após a secagem ao sol desta se extrai a fibra, que é utilizada como matéria-prima na construção de sandálias, cestos dentre outros artefatos.

orientação para a produção de caráter comercial. De acordo com depoimento colhido em nossa pesquisa de campo, o analista do SEBRAE aponta:

Com o crescimento da atividade turística, nós sempre soubemos que o artesanato poderia atuar como uma boa fonte de renda para os moradores, pois a atividade artesanal do buriti sempre foi muito forte – diria até que é tradicional, passando de mãe para filha – mas se por um lado havia oportunidade por outro havia uma grande ameaça, pois as artesãs sempre trabalharam de forma isolada, em geral trabalhavam por encomenda e conheciam bem quem ia usar a peça, em geral um doutor, uma comadre ou alguém que elas consideram importante.

Nosso grande desafio era sensibilizar as artesãs para importância de trabalhar na forma de associação – pois somente assim haveria viabilidade econômica – e a produzir para uma pessoa que elas jamais iam saber quem era. Não foi um trabalho fácil, mas acredito que avançamos muito nesse aspecto. Isso não quer dizer que superamos todos obstáculos, mas tenho a mais absoluta certeza, no dia em que o SEBRAE deixar de atuar junto a elas tudo se desfaz, falo isso com conhecimento de causa, pois já aconteceu isso aqui conosco, atuamos numa comunidade que foi o maior sucesso, mas uma vez encerrado nosso projeto elas não conseguiram caminhar sozinhas e tudo se desfez (Entrevistado 02)

No entanto, se por um lado o desenvolvimento da atividade turística veio a favorecer e empolgar boa parte da população, também há aqueles que não concordam ou não vêem benefícios com a atividade turística, conforme entrevista realizada temos:

Esse negócio de turismo é bom, mas não pra gente, só é bom pra esses barão de fora...pode ver...esse hotéis bunito são tudo deles...o povo daqui mesmo trabalha é de garçom, motorista...servente...esse tipo de trabalho...onde se ganha pouco e o grosso mesmo vai para o patrão de fora...é só o povo de fora que ganha, o prefeito também pensa tipo eu. Olha aí...ta vendo...é assim o dia todo...essas lancha ficam indo e vindo e lá se foi nossa pesca...pois o barulho do motor assuta os peixe...e agora depois desse negócio de turismo...a gente só pode pescar a noite...pois os peixe voltam a noite... [...] e o cumpadinho ta pensando que esses hotéis comprem nosso peixe?...compra que nada...so comprem peixe da água salgada...que é mais caro pra ir buscar...e quando comprem ainda é muita frescura...o peixe tem que ser assim...assado...como se eu pudesse dizer pro peixe como ele tem que se vestir pra eu pescar.... [...] mas ta bom...quem acha que trabalhar pra turista é bom...que trabalhe...eu vejo mais vantagem na minha vida como sempre foi mesmo. (Entrevistado 3)

De fato, a impressão que temos pelo depoimento acima parece ser a mesma predominante num determinado segmento da população, inclusive o prefeito da cidade de Barreirinhas, cuja opinião aponta que a atividade turística não chega a favorecer

sobremaneira o município e seus moradores, haja vista os maiores investimentos serem realizados por grupos externos ao município.

No entanto, convém ressaltar que a percepção dos entrevistados refere-se ao momento em que realizamos este trabalho, com o Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim já homologado, portanto, advertimos desde já que por meio dessas percepções mesmo que influenciadas pela existência de distintas políticas de desenvolvimento dentro do território podemos avaliar o sentimento de pertencimento, tão crucial a construção e fortalecimento do capital social.

A exploração da atividade turística favorecida pelo Plano Maior de fato exerceu impacto significativo nos municípios a que se destina, ainda que o grosso dos investimentos tenham se concentrado em Barreirinhas. Por isso mesmo, pelo menos em termos teóricos poderíamos esperar como consequência a formação de um cenário ideal para a criação de um entorno de desenvolvimento, pois a cidade de Barreirinhas passando a exercer o papel de cidade pólo ao passo que as adjacentes exercendo o papel de polarizada, parece se adequar as condições hipotéticas do modelo da nova geografia econômica, onde da interação das forças centrípetas e centrífugas teríamos a estabilidade ou instabilidade da aglomeração humana, conforme abordado no capítulo I.

Verificar a existência ou não de uma dependência espacial constituiria um subsídio de grande valia, pois somente assim poderíamos de fato compreender a natureza do rural¹¹³ presente no Território em estudo, se um rural na forma de resíduo, conforme apontam os economistas clássicos, ou um novo rural, conforme sugerem as

¹¹³ A esse ponto o leitor poderá questionar acerca da importância de se tratar da natureza do rural ao mesmo tempo em que se discute a política pública do Plano Maior de Turismo. Advertimos que abordagem se justifica pelo fato que para o conjunto de municípios constituintes tanto do Plano Maior quanto do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, são classificados como municípios rurais, tanto pelo critério do IBGE quanto pelo critério de Veiga e que o Plano Maior de Turismo, contribuiu para alterar a urbanização de alguns municípios, cujo efeito sobre a noção de desenvolvimento será esclarecido mais a frente. Para maiores detalhes acerca deste critério o leitor poderá consultar o capítulo II.

pesquisas do RURBANO, pois, ao compreender a natureza do rural, estaríamos mais próximos da compreensão do *sítio* predominante naquele território, ou melhor, da natureza sob a qual se assenta a reunião cooperativa dos homens. Zaoual (2006). E assim uma importante lacuna teórica poderia ser preenchida, na medida em que teríamos condições de articular a dimensão tempo espaço, resultando numa materialidade bem próxima a noção de território sugerida pelos geógrafos humanos, que de maneira grosseira e em linhas gerais aqui entendemos como um espaço delimitado que comporta o elemento humano.

Por ora, acrescentamos que a natureza do rural presente no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim não pode ser caracterizada como Rurbano ou de uma nova ruralidade, face ao baixo índice de pluriatividade registrado. Nem tampouco podemos considerá-lo como resíduo, tal qual preconiza a economia urbana e os modelos de Thunem abordados no capítulo II, haja vista não apenas o baixo grau de urbanização das cidades constituintes deste território, como também a condição de insegurança alimentar ali verificada, ou seja, inexistente um “cinturão verde”, conforme podemos esperar dos modelos de Thunem.

Isso posto, surge uma questão no mínimo inusitada, pois a este ponto parece estar claro que o rural aqui, não pode ser considerado como um mero viabilizador da urbanização – não raro confundida com industrialização. Dessa forma, modelos de dois setores, tal qual o de Singer (1953) para quem a funcionalidade do rural repousa na liberação de mão-de-obra e produção de alimentos apresentado no capítulo II, parecem estar fora de cogitação.

Assim, do ponto de vista metodológico, poderíamos considerar a natureza do rural presente no Território dos Lençóis Maranhenses como próxima a abordagem Marxista, apresentada no capítulo II, qual seja, um rural entendido como classe, pois

para Marx, justamente por abrigar em seu seio a classe dos proprietários de terras o rural passaria a ser entendido como o local do atraso, do conservador.

O conservadorismo que se atribui ao rural decorre do próprio processo de urbanização, em que há o surgimento da figura do industrial, cujos valores e anseios diferem daqueles existentes no mundo rural. Nesse sentido, o conflito de classe que se estabelece entre proprietários rurais e industriais urbanos, tem como pano de fundo, por um lado a luta pela manutenção da ordem já estabelecida, qual seja a ordem feudal, e por outro a superação desta mesma ordem, que se manifesta no progresso capitalista.

De fato, talvez esta abordagem – para nosso caso em estudo – poderia constituir uma aproximação elucidativa, não fosse uma problemática. Apesar do crescimento da cidade de Barreirinhas favorecida pelo exógeno investimento do Plano Maior de Turismo o rural não atua como elemento de viabilização da “urbanização” ou “industrialização”, pelos motivos já afirmados acima e pela própria natureza da acumulação ali presente, assentada no setor de serviços.

Por isso mesmo, argumentamos que no estudo em questão, optamos pela definição de um rural próximo ao de Rotta (1997), para quem o rural pode ser entendido como o espaço de produção e o urbano como espaço de circulação do capital.

Ademais, considerar o rural como espaço de produção e o urbano como espaço de circulação favorece uma análise futura quando estivermos interessados em compreender o vínculo que se estabelece entre moeda e território como fator potencializador ou limitante de uma economia em bases solidárias. Apesar de promissora, a exploração da atividade turística por concentrar-se apenas no eixo Barreirinhas, Primeira Cruz, Santo Amaro, Humberto de Campos, suscita uma questão crucial, o que fazer com os demais municípios da microrregião de Rosário e

Mesorregião Norte que posteriormente vieram a constituir o Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim?

A essa altura, chegamos ao mesmo questionamento de Benko & Lipietz (1992), apresentado no capítulo I, para quem preocupa a questão de o que fazer com as regiões que perdem? Ademais, no contexto do presente estudo a grande questão suscitada é “o que fazer com os municípios que não ganham?”

Nesse sentido, é que ganha força a política do desenvolvimento territorial levada a cabo pelo MDA/SDT, cujas bases repousam na noção de que o Estado ao induzir a constituição de arranjos institucionais que se manifestam numa estrutura de governança territorial incentivem uma manifestação endógena e autônoma de um processo mais dinâmico.

Convém ressaltar que antes da implantação da política de desenvolvimento territorial rural, boa parte dos municípios constituintes do território em estudo já participava da política de segurança alimentar baseada em consórcios intermunicipais, como é o caso do CONSAD. De fato, na realidade a experiência prévia do CONSAD na região, favoreceu não apenas a seleção como a identificação dos municípios com necessidades de intervenção aos moldes de uma política de desenvolvimento territorial rural.

3.2.2 – Política de Desenvolvimento Territorial Rural

Em 14 de Outubro de 2003, foi homologado o Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, no entanto, muito antes desta data um intenso esforço de

conscientização e mobilização dos atores pertencentes aos municípios selecionados para fazer parte da política de Desenvolvimento Territorial Rural do governo federal.

De maneira geral, podemos afirmar que tal política é implantada em três fases, que culminam com a construção do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, considerado o documento que irá guiar as ações da SDT na localidade em questão.

Na primeira, fase é feito o levantamento dos dados primários e secundários cujo objetivo consiste em “dar um panorama geral do ambiente social e econômico do Território e identificar a visão dos principais atores com relação às dificuldades, potencialidades e visão do futuro para o Território”. MDA/SDT (2006, p. 3)

Na segunda fase ou segundo eixo, é feita a análise dos sistemas produtivos, esta fase tem como objetivo analisar os três principais componentes do sistema produtivo; analisar o ambiente institucional de apoio ao sistema produtivo do território e identificar os fatores externos e internos que impactam sobre esse sistema produtivo territorial. (MDA/SDT 2006).

Na terceira fase ou terceiro eixo são analisados os projetos financiados pelo PROINF ou de projetos considerados relevantes para o território. Uma vez articulado todos os eixos acima, tem início a construção do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável que conta com a participação do poder público e sociedade civil, representada pelo colegiado do desenvolvimento territorial na figura da Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT).

O Plano de Desenvolvimento Territorial é constituído por programas e projetos que contemplam as dimensões econômica, social e ambiental. No caso do PDTRS dos Lençóis Maranhenses, sua construção ocorreu pelos meios referidos acima além da existência de uma organização facilitadora, ETHOS – Assessoria, Consultoria e

Capacitação em Desenvolvimento Local Sustentável, cuja participação parte de uma demanda dos próprios atores.

Em primeiro lugar foi realizada uma oficina territorial em que se apresentou o Programa de Desenvolvimento Territorial aos representantes do poder público e sociedade civil com o objetivo de melhor articular estes atores para participar da criação da Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT).

Num segundo momento foram desenvolvidas jornadas e oficinas territoriais com o objetivo de melhor apreender a realidade dos municípios constituintes do território. Assim, foi possível identificar a premissa básica do planejamento estratégico, qual seja : definir “onde estamos e aonde queremos estar” num horizonte próximo, dessa maneira foi construída a visão de futuro do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, que mais uma vez foi realizada pelo CIAT e contou com a moderação da ETHOS, conforme o PMDTR 2005, p.61) a Visão de Futuro do Território Rural dos Lençóis Maranhense caracteriza-se da seguinte forma:

O Território Lençóis Maranhenses/Munim é referência no Estado do Maranhão no desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar com ênfase na criação de pequenos e médios animais, na apicultura, horticultura, fruticultura, pesca artesanal, extrativismo, piscicultura e na verticalização da produção, onde a comercialização e a aquisição dos insumos é feita de forma organizada através das cooperativas dos produtores. A sustentabilidade das atividades produtivas é fruto de um eficiente processo de capacitação, serviço de assistência técnica e pesquisa, com a introdução de tecnologias adaptadas que favorecem um convívio equilibrado com os ecossistemas. As riquezas naturais e culturais do Território são fontes de desenvolvimento do ecoturismo que possibilitam a geração de trabalho e renda com ênfase para os jovens através da produção artesanal, artístico cultural, e também como agentes sócio-ambientais. As políticas públicas executadas são referendadas por um processo permanente de participação dos atores

Uma vez identificada visão de futuro – e seguindo as diretrizes do MDA/SDT – os atores deram início a compreensão da relação sistema e ambiente. Um sistema deve ser entendido como um “conjunto de partes integrantes e interdependentes

que, conjuntamente formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função” PMDTRS(2005, p. 64). Já o ambiente, deve ser entendido como “um conjunto de fatores que dentro de um limite específico se possa conceber como tendo alguma influência sobre a operação do sistema” (Ibid, 2005, p.64)

De acordo com a orientação metodológica do MDA/SDT, da inter-relação entre sistema e ambiente é que os atores melhor identificam as oportunidades e ameaças assim como as potencialidades e estrangulamentos. Nesse sentido, as diretrizes do PMDTRS quanto a esse aspecto identificam como potencialidades: uma extensa área litorânea além de uma significativa extensão de mares e rios que favorecem a exploração da pesca artesanal e piscicultura; uma boa reserva que favorece a atividade extrativa tanto vegetal quanto mineral; favorecimento da atividade de irrigação em virtude do potencial agrícola; tradição no cultivo de mandioca, milho arroz e feijão; aptidão do solo para a produção de mamona e posterior fabricação de biodiesel; abundância de mão-de-obra.

No que diz respeito aos pontos de estrangulamento, na análise do sistema, os atores identificaram um manejo inadequado do ecossistema; uma assistência técnica deficiente além de ausência de tecnologias de produção satisfatórias; pesca de natureza predatória; dificuldade de acesso ao crédito; falta de qualificação profissional; exploração imobiliária através de grupos provenientes de fora em detrimento de empreendedores locais; Frágil organização para a produção e organização de produtos oriundos da agricultura familiar (PMDTRS, 2005, p.66) .

Quanto a identificação das oportunidades, na análise do sistema, os atores elencaram: atuação de varias instituições/entidades e programas no território com possibilidade de parcerias (CIMPRO, IICA, SEBRAE, Gerências Regionais, EMBRAPA, SDT/MDA, CONAB, CAFs, PRONAF, PRODIM e outros); existência de

programas governamentais de apoio à geração de trabalho e renda e combate à pobreza (CONSAD/MDS); recursos do programa PRONAF/SDT/MDA para melhoria da infraestrutura de apoio e beneficiamento da produção; Proximidade de grandes mercados consumidores (São Luís, Parnaíba, Teresina e Fortaleza) com infraestrutura de estradas, ferrovias e portuária para exportação de produtos do território e mercado regional; existência de crédito aos agricultores familiares (PRONAF/MDA, CONSAD/MDS, Crédito Fundiário e outros), conforme vê-se em PMDTRS (2005)

Em relação as ameaças, mencionadas na identificação do ambiente o PDTRS Lençóis Maranhenses registra que foram identificadas pelos atores as seguintes: desenvolvimento de atividades não integradas; não inclusão da população no processo de desenvolvimento do turismo; mudanças nas políticas públicas que venham dificultar a inclusão dos menos favorecidos no processo de desenvolvimento do território; não incentivo a produção de produtos em escala para exportação; não existência de um programa de erradicação do analfabetismo juvenil; Falta de capacitação profissional nas diversas áreas da produção (PMDTRS, 2005)

Em verdade, a proposta de construção de um Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável não deixa de ser uma forma de planejamento estratégico, disciplina esta pertencente ao campo da ciência da administração de empresas que adquiriu uma imensa popularidade nos anos de 1990, mas vem caindo em desuso ao final da última década.

Desde então, a escola do planejamento estratégico, cujo principal representante é Henri Mintzberg e Bruce Ahlstrand¹¹⁴, permaneceu com o prestígio em baixa. De outro modo, dentro da própria escola de planejamento estratégico uma

¹¹⁴ O leitor interessado em aprofundar este tema poderá consultar a obra *Safári de Estratégia*, Editora Bookman, 2000.

vertente que vem ganhando bastante prestígio é o planejamento de cenários, que tem como principal representante Pierre Wack.

A escola do planejamento estratégico tem como ferramenta de análise a matriz SWOT – que representa as iniciais de Strength, Weakness, Opportunity, Threaten – onde se analisa os pontos fortes e fracos ameaças e oportunidades, nada muito diferente daquilo que preconiza o documento da SDT e conforme foi apontado acima já está presente no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável dos Lençóis Maranhenses.

A exposição acima foi propositalmente abordada com o objetivo de chamar atenção para um fato curioso, qual seja, a viabilidade de um planejamento estratégico como “centelha detonadora do processo de desenvolvimento”. A julgar por este critério, a idéia de um planejamento estratégico para um território – em condições de extrema pobreza – considerando-o como um organismo vivo, muito próximo da abordagem construtivista já mencionada no capítulo II, parece desconsiderar, a contribuição marxista – para quem as condições econômicas materiais são determinadas e determinam o movimento histórico¹¹⁵.

Na realidade, a desconsideração das condições iniciais – ou condições históricas – nos remete a uma lacuna teórica que pode resultar numa “armadilha” metodológica.

Conforme tratamos no capítulo I, a desconsideração da variável tempo na análise econômica, principalmente pelos economistas da ciência regional, conduziu a resultados e conclusões que face as transformações contemporâneas em pouco nos ajuda a compreender as trajetórias atual das distintas regiões ou territórios e ao mesmo tempo pouco contribui para uma compreensão do fenômeno do desenvolvimento endógeno

¹¹⁵ A sutileza dessa abordagem justifica-se pela própria abordagem teórica da corrente marxista que fizemos anteriormente e ao mesmo tempo pela própria conveniência desta corrente em explicar algumas condições históricas.

entendido por uma dinâmica “desde baixo”. Ao contrário, conforme analisamos no capítulo I, os modelos da economia regional parecem assentar-se num primeiro momento na exogeneidade atemporal, onde a centelha detonadora do desenvolvimento pode ser facilmente detonada mediante a implantação de uma indústria que funcione como força motriz¹¹⁶, sendo toda a dinâmica econômica subsequente uma mera derivada daquela.

Isso posto, chegamos então a curiosidade sobre o fato de que para o nosso caso em estudo quem assume o papel atemporal e exógeno da indústria motriz? Claro está que este, justamente pela sua desconsideração temporal, parece ser assumido pelo instrumento de planejamento estratégico.

Pois bem, mediante tais considerações, quais implicações podemos esperar para o nosso caso em estudo?

Em primeiro lugar, considerar um planejamento estratégico¹¹⁷ como instrumento de apoio a construção de uma nova realidade é desconsiderar a hipótese do determinismo histórico¹¹⁸, onde as condições materiais iniciais influenciam sobremaneira sua trajetória futura. Curiosamente a implicação do determinismo histórico encontra eco nos economistas matemáticos, onde ao considerar a variável tempo em suas análises econômicas possuem duas conclusões gerais, a primeira refere-se ao fato que se consideramos a condição inicial então existe uma única trajetória esperada, ao passo que se desconsideramos uma condição inicial então a variável

¹¹⁶ Advertimos que não estamos desconsiderando as contribuições da economia regional e sim contextualizando sua aplicação para nosso caso em estudo.

¹¹⁷ Na realidade a essência do planejamento estratégico é diagnosticar onde estamos e de posse do mesmo, definir aonde queremos chegar.

¹¹⁸ A justificativa para este argumento reside no fato que estamos inserindo a variável tempo em nossa análise.

assume “infinitas” trajetórias possíveis. A história tem demonstrado que para o segundo caso¹¹⁹ o resultado tem sido outro.

Em segundo lugar também não podemos considerar o capital social como elemento base de coesão social e ou incentivo de cooperação, a justificativa para isso pode ser dada pelos filósofos existencialistas. Em verdade, a grande contribuição da filosofia materialista, advém do fato que ao mesmo tempo em que relativizam o determinismo histórico também salientam que o fato mais importante é entender como o indivíduo absorve e compreende a realidade, processo este que a depender do momento histórico possui distintas conotações – e este caso aproxima-se muito da teoria dos sítios, conforme já abordada no capítulo I – nesse sentido, o processo detonador da centelha de desenvolvimento pode ficar ainda mais obscurecido e por isso mesmo, o termo desenvolvimento endógeno pode não caber de forma adequada e o termo intervenção estatal direta parece ser o substituto mais próximo.

3.3 – Paradoxos da cooperação

Com base nas considerações realizadas nas duas subseções anteriores, procuramos apreender em nossa pesquisa de campo o elemento indutor de coesão e ou cooperação entre os indivíduos assim como de que forma tais indivíduos vem assimilando tais transformações e ao mesmo tempo reagindo as mesmas.

De acordo com as conclusões obtidas na oficina realizada pelo CODETER/CIAT no ano de 2005, o Território Rural dos Lençóis Maranhenses apresentava em sua dimensão econômica projetos na área de Financiamento de Culturas

¹¹⁹ Ressalta-se que os economistas regionais sempre fizeram isso.

tradicionais por meio do PRONAF-B e financiamento para a produção do caju e financiamentos pelo PRONAF A e C. Ainda de acordo com o documento elaborado a partir daquela oficina, registra-se que os resultados esperados seria a subsistência das famílias e melhoria da qualidade de vida. De acordo com o que constatamos em nossa pesquisa de campo, ambas as atividades ainda estão em fase de implantação. No entanto, em entrevista com uma agricultora beneficiada com tal programa colhemos o seguinte depoimento:

é...as coisas aqui tão ficando mior, agora com essas pratinha no fundo do quintal a horta vai ajudar na renda né...inda ta no começo mas eu acho que vai ser bom, peguei esse recurso aí que o sinhô falou mas não é fácil não a gente tem de dar conta de tudo e eu não entendo muito bem disso, mas que ajuda isso ajuda, miora tudo. Aqui é assim, um vai ajudando o outro um da dica pro outro e assim vai e tem vez que nos tudo erra (Entrevistado 04)

De fato, com base no depoimento acima, podemos observar que a percepção do entrevistado 4 é coerente com algumas das demandas levantadas ainda na fase de diagnóstico, onde foi identificada como ameaça ao ambiente a falta de acesso ao crédito e a falta de assistência técnica.

Por esse mesmo diapasão, ainda na dimensão econômica, verificou-se que há projetos voltados para a criação de pequenos animais, cujas atividades desenvolvidas contemplam a implantação de projetos de caprinocultura em algumas comunidades de Rosário e Barreirinhas, além da implantação e incentivo para a criação de galinhas caipiras em todos os municípios, assim como atividades voltadas para aqüicultura. Nesse sentido, há projetos na área de piscicultura e desenvolvimento da pesca artesanal, viabilizados mediante a cooperação entre Brasil e Espanha, com atividades voltadas para o treinamento da mão de obra dos pescadores.

Em pesquisa de campo, visitamos a sede deste projeto de cooperação programa, no entanto, constatamos que o referido programa nunca funcionou, apenas foi

implantado, de acordo com entrevista colhida junto aos responsáveis pela segurança do prédio, colhemos o seguinte depoimento:

Ah cabra, isso aí desde que inaugurou nunca funcionou e olhe que foi uma festa só, veio gente de fora, o povo daqui tudo animado um foguetel só, era tanta coisa boa que dava até vontade de ser pescador....hoje o sinhô pode ver isso aí....tudo fechado....as sala de aula tudo fechada, tudo empoeirado.....sei lá o que aconteceu.....só sei que nunca funcionou....(risos) mas te certo né...a gente divia se espantar era se tivesse funcionando né (Entrevistado 05)

Uma vez mais, pode-se constatar que a demanda por qualificação da mão-de-obra que se dedica a pesca artesanal foi parcialmente atendida, na medida em que foi implantado um centro de capacitação para os pescadores artesanais. Porém, a falta de continuidade das ações, conforme podemos verificar, pode levar a um descompromisso por parte do ator social, refletindo sobremaneira no próprio sentido de pertencimento, tão fundamental ao conceito de capital social e base para uma política de desenvolvimento inclusiva.

De outra forma, em entrevista de campo realizada junto aos atores podemos constatar que por um lado as linhas do PRONAF estão sendo utilizadas de forma irregular ou deficiente. Por meio de uma amostragem aleatória dentro do município de Barreirinhas identificamos seis projetos de pisciculturas, sendo que três estão localizados na zona urbana do município de Barreirinhas e outros três estão localizados em povoados do município. A visita aos projetos localizados no perímetro urbano foi relativamente fácil e a recepção dos atores também foi amistosa, desde que não fosse gravada.

Entretanto, pudemos anotar as seguintes declarações de alguns beneficiários do projeto:

[...] é...meu negocio nunca foi peixe não, como o sinhô pode ver eu vivo é de vender verdura e carne, mas, passou um pessoal aqui, uns dotô né...e disse que esse negócio de peixe da dinheiro comu o quê...aí a genti animou né....então eles fizeram quase tudo...e hoje o tanque taí...mas tem muito problema né.....eu não sei desse negocio de peixe criado em tanque não....tem dia que acho que eles estão com fome e dou pão, aí vem um e diz que pão não presta e manda eu dar farinha.....e por aí vai.....e a gente vai tentando de tudo né....nao sei como é o certo... (Entrevistado 06)

Da mesma forma:

É...o dinheiro do tanque veio do banco....mas lá os homi falaram que é um tal de PRONAF, é a mesma coisa os dotô falaram que da dinheiro e a gente foi tentar né....mas eu não podia fazer isso sozinho, daí eu fiz com o “bilton” mas o danado do bilton me passou a perna, pois eu não recebi o dinheiro todo não ele ficou com uma parte. Outro dia o marquinho passou aqui e disse “rapaz tão dizendo que tem cento e cinqüenta reais pra ti la no banco é pra esses teu tanque aí”....entao eu fui....e tinha mesmo....mas o dinheiro não da ne....tô devendo e não sei como vai ser, o bilton não esta nem aí.....acho que ele comprou foi uma bicicleta bonita.....acho ne.....nao to dizendo que ele fez isso.. (Entrevistado 6)

Questionado acerca dos benefícios do PRONAF, o mesmo entrevistado responde:

Se eu faria isso de novo? Sei não moço...esse negócio não dar resultado não...demora demais pro dinheiro ser liberado, mas o bom é tem vez que eu vendo aqui mesmo na minha vendinha, o pessoal parece que ta gostando dos peixe do tanque, mas o ruim é que eu não entendo, falta um dotô pra dizer como se cria esses peixes, do mesmo jeito que os dotô falaram que a gente podia pegar dinheiro no banco fazendo uns tanque de peixe (Entrevistado 6).

Em relação aos projetos de financiamento e incentivo a cultura da castanha de caju, tivemos contato com o principal representante dos produtores do povoado de “mata fome”, cujo depoimento é transcrito a seguir:

Isso, a gente tem um projeto de castanha de caju, pegamo o dinheiro no banco e montamo quase tudo, o resto a gente já tinha. Mas olhe, não ventile por aí não, mas esse nosso projeto ta com muito problema, tamo devendo dinheiro no banco, o banco não libera o dinheiro enquanto a gente não se acertar, a gente ta tentando fazer um acordo, mas não dá.... eles não aceitam....a gente já fez a proposta de devolver a máquina de beneficiar a castanha mas eles não aceitam e agora a briga ta é na justiça. Na verdade essa maquina foi a desgraça de tudo, pois ela não serve de nada.....a gente comprô ela porque o banco disse que era pra comprar ela....e depois a gente viu que ela não serve direito para o beneficiamento (Entrevistado 7).

Em relação a familiaridade com a atividade da castanha de caju, ressalta o entrevistado que:

Sim, eu sempre trabalhei com isso, sempre me deu um dinheirinho, e o que eu produzo o senhor pode ver aqui, tô vendendo pra turista e não é por nada não, a minha castanha todo mundo gosta. Mas como o senhor vê, não da pra confiar só na castanha não, a gente também tem que se virar pro lado do artesanato sabe, é isso que sai mesmo, mas não quero largar a castanha não. Essa produção que o senhor ta vendo aí é só minha, não tem nada haver com associação não (Entrevistado 7).

Assim, quando questionado acerca dos benefícios de uma cooperação o entrevistado é contundente:

Ah, esse negocio de cooperar é muito difícil, pra organizar uma cooperativa então, é mais difícil ainda, sai muito caro, uma vez a gente tentou, mas na hora que viu a conta, ninguém quis, e tem também que cada um sabe trabalhar de um jeito, se criou fazendo as coisas daquele jeito e se for pra fazer de um jeito só ninguém quer.

Isso não quer dizer que a gente não se reúne não, a gente se organiza na forma de associação, é muito mais barato, e o povo participa mais, mas tem o problema que a nossa associação ta com uma briguinha ne, o senhor sabe, um quer mandar mais do que outro, um só quer puxar a rede pro seu lado, e aí o outro pensa que ta ganhando menos dinheiro acusa o outro de ficar usando a associação pra outras coisas, mas essas coisas a gente resolve e segue em frente (Entrevistado 7).

De acordo com o depoimento colhido acima, constata-se a primeira grande assimetria entre as ameaças e oportunidades, identificadas na análise do sistema e tratada em parágrafos anteriores. Conforme consta no PMDTRS (2005, p.66), uma das grandes ameaças identificadas pelos atores referia-se justamente a falta de acesso ao crédito e a dificuldade de organização não apenas da produção quanto da comercialização da produção. Neste caso a assimetria de acesso ao crédito PRONAF identificada por Silva, Neder & Correa (2007) e tratada no capítulo II, chama atenção para um fato curioso, pois no caso em estudo, claro está que houve uma facilidade de organização quanto a captação do recurso. Porém, a mesma facilidade não se verifica quanto a organização e comercialização da produção. Uma vez mais, constata-se que apesar de tratada a ameaça¹²⁰, esta não foi capaz de se transformar em oportunidade.

¹²⁰ Ressalta-se uma vez mais que a dificuldade de acesso ao crédito foi identificada pelos atores sociais na oficina CIAT como um elemento de ameaça ao sistema.

Outra questão curiosa que surge, advém da própria dificuldade em organizar um processo cooperativo. De acordo com o depoimento do entrevistado 7, as razões para isso parecem estar presentes nos altos custos de transação de uma atividade cooperativa, neste caso, a Teoria dos Custos de Transação (TCT), parece nos auxiliar sobremaneira quanto a esta dificuldade, pois de acordo com mesma a configuração de uma empresa – se integrada verticalmente, horizontalmente ou pulverizada – responde a uma lógica de custo benefício de se recorrer ao mercado a fim de realizar suas operações.

No caso em estudo, parece estar claro que a melhor forma de organização, com base na Teoria dos Custos de Transação – cujo tratamento teórico foi realizado no capítulo I – é a produção individual, pois os custos de organizar e manter uma cooperação supera os ganhos financeiros que seriam obtidos com a própria atividade. A primeira vista, por meio de uma simples consulta ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) referente aos anos 2004-2006, podemos observar uma alta participação do setor informal grau de informalidade¹²¹ presente nas atividades e transações econômicas deste território¹²². Isso posto, parece ser este o grande motivo pela qual a organização em forma cooperada não se manifesta de forma preponderante, de modo que uma vez oferecida a infra-estrutura mínima, e aqui está incluso não apenas a infra-estrutura material como também a institucional, aumentaria o grau de confiança e capacidade de articulação dos atores, estaria assim resolvido o problema da “centelha de desenvolvimento”.

¹²¹ Para um maior entendimento da diferença existente entre setor informal e informalidade assim como uma estimativa do grau de informalidade dos Estados do MA e MG, obtidos a partir da PNAD 2006 o leitor poderá acessar www.piorski.blog.uol.com.br

¹²² A constatação do alto grau de informalidade por meio do CAGED surge na própria dificuldade em se encontrar dados referentes aquele território. Como o CAGED contempla apenas as atividades formais, a não significância estatística dos registros encontrados apontam para um alto grau de informalidade das atividades econômicas.

Porém, a realidade que constatamos está longe de corroborar não apenas a nossa ilação acima quanto a própria premissa da TCT. Vejamos, de acordo com o depoimento do entrevistado 7, há uma clara demonstração que o principal fator obliterante da cooperação não constitui apenas um alto custo de transação, mas, também uma indisposição por parte dos atores para isso, o que fica patente, no argumento de que “cada um sabe trabalhar de um jeito, se criou fazendo as coisas daquele jeito e se for pra trabalhar de um jeito só, ninguém quer”. (Entrevistado 7).

Da mesma maneira, podemos argumentar, com base no depoimento do entrevistado 5 assim como nas próprias constatações empíricas realizada pela nossa pesquisa de campo, que as demandas realizadas pelos atores junto aos órgãos públicos, principalmente no que diz respeito ao fornecimento de infra-estrutura, vêm sendo claramente atendidas, ainda que não em sua totalidade. Ao contrário, a resposta dos atores ao atendimento de tais demandas ainda não foi capaz de se transformar em oportunidades. Diante disso, uma vez mais chegamos a um ponto inusitado, pois a noção de capital social trabalhada pelo MDA/SDT parece ainda não ter sido assimilada pelos atores sociais, fato este que reforça nosso argumento realizado no capítulo I que esta noção de capital social pode ser complementada com o uso da teoria dos sitios.

Neste ponto, parece estar claro que o referencial teórico da TCT pouco nos ajuda a entender a dificuldade de cooperação existente naquele território. Face a essa dificuldade uma metodologia alternativa sob a qual poderíamos nos apoiar reside na teoria da incrustação de Granovetter (1985), apresentada no capítulo I, para quem “as relações sociais, mais do que os dispositivos institucionais ou a moral generalizada, são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica” Granovetter (2003, p.80).

Decerto, recorrendo a fundamentação teórica da Nova Sociologia Econômica, notadamente as considerações de Granovetter (1985), parecemos viabilizar nossa investigação rumo ao entendimento da natureza das relações sociais. Porém uma vez seguindo este caminho corremos o risco de voltar a própria noção de capital social levada a cabo pelo MDA/SDT e preocuparmos apenas com o fortalecimento das relações sociais como elemento indutor do capital social. A fim de evitar tal desemboque, é que argumentamos no sentido de subjacente a teoria da incrustação, nos apoiar-mos na *teoria dos sitios* como forma de melhor compreender a natureza que permeia essas relações sociais e com isso responderíamos a questão do que realmente devemos entender por “pertencimento”, a base do capital social.

Conforme já exposto no capítulo I, a teoria do sitios, defendida por Zaoual (2006), parte da noção do *homo situs*, que deve ser entendido como um “homem concreto que combina vários imperativos ao mesmo tempo. Devido ao peso do sitio em seu comportamento, o homo situs tem ética, identidade e racionalidade que ele constrói *in situ*”. Zaoual (2006, p. 50). Ou seja, é necessário compreender como se dá a construção dos valores em cada localidade, também convém ressaltar que esta construção de valores assume um aspecto semelhante ao poder simbólico, trabalhado por Bordieu (2007).

Pois bem, face a este referencial teórico e fundamentado nos depoimentos colhidos e ao mesmo tempo com base na identificação dos pontos de ameaças e oportunidades do Território Rural dos Lençóis Maranhenses, podemos identificar que a noção de pertencimento, e com isso a própria natureza das relações sociais nesta localidade está assentada na necessidade de inclusão na atividade de turismo.

Dito de outra forma, o sentimento de inclusão e com isso a própria sensação de pertencimento, somente é despertado quando se encontra associado de alguma

maneira a atividade do turismo. Salvo em comunidades quilombolas e indígenas, esta parece ser a regra. Dessa forma, parece estar esclarecido o motivo pelo qual apesar do atendimento as demandas dos agentes estas não são capazes de se transformarem em oportunidades.

A prova disso, parece ficar esclarecida num outro projeto, que surge com a participação da comunidade articulada com instituições de caráter privado e público, é o plano de turismo do município que reúne diversas prefeituras em torno da idéia guia de exploração da atividade turística, em parceria com projetos de extensão do Centro de Ensino Universitário do Maranhão (CEUMA), cujas atividades a serem desenvolvidas são: O desenvolvimento do Plano de Turismo do município de Santo Amaro do Maranhão; implantação de dois centros de artesanatos no território, por meio de parceria com a SDT/CIAT e capacitação dos artesãos. Tais atividades têm como resultados esperados o fortalecimento e organização da gestão associativa, fortalecer o intercâmbio entre os artesãos do território e, disciplinar as atividades turísticas no município de Santo Amaro.

Afora essas iniciativas, as demais políticas públicas presentes no Território Rural dos Lençóis Maranhenses pertencem ao campo da assistência social, naquilo que podemos considerar como políticas passivas, neste caso, verificam-se ações prioritárias na dimensão de saúde e educação, bens estes considerados universais.

Em relação a saúde, cita-se o programa compre local que contempla distribuição de alimentos a escolas, creches e hospitais. Em nossa pesquisa de campo, procuramos conversar com pessoas que conhecem ou sejam beneficiadas com tal programa, constatamos que em média os beneficiários estão satisfeitos com estes programas, alegando que as “vezes falta alimento mas não é como antigamente que só deus sabia quando ia ter merenda ou não.” Padilha (dona de casa, 28 anos)

Em relação à educação, merece destaque o programa de Alfabetização de jovens e adultos e o programa educação no campo. Em relação ao primeiro, constata-se que se trata de uma reivindicação presente no próprio PDTRS e cujos resultados tem sido apontados como satisfatórios por alguns participantes. Quanto ao segundo projeto, constatamos um maior empenho dos jovens, embora não estejamos em condições de apontar as causas para isso. De acordo com alguns especialistas, tamanha satisfação decorre da própria pedagogia de alternância, que já demonstrou resultados satisfatórios na experiência dos Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento (CINPRA).

Do exposto até então, convém ressaltar que a visão de futuro do Território Rural dos Lençóis Maranhenses para que seja alcançada necessita superar algumas limitações intrínsecas ao processo de percepção da realidade por meio dos atores em sua condição de existência. Da mesma forma, não apenas a limitação cognitiva faz-se presente como também a própria capacidade do Estado enquanto instituição em levar a cabo um empreendimento desta magnitude por um período considerável de tempo. Nesse sentido, concordamos com Ortega & Almeida Filho (2006) para quem este processo de desenvolvimento não atenta para questões mais de fundo do Estado capitalista, onde o favorecimento do processo de acumulação adquire uma condição *sine qua non*.

Outro aspecto importante reside no próprio elemento de identidade que motiva a cooperação. Podemos observar que entre aqueles que estão inseridos na atividade do turismo e dela se beneficiam há uma consciência de organização e cooperação maior do que entre aqueles que não se beneficiam dela diretamente, conforme podemos observar nas entrevistas citadas.

De fato, a reivindicação de tornar o turismo uma atividade acessível a todos já estava presente na construção do PDTRS-Lençóis Maranhenses/Munim. Aqui, um aspecto angular da teoria do capital social parece ser corroborado, pois o sentimento de pertencimento parece adquirir uma importância crucial. A grande resultante disso é um padrão de comportamento intrigante.

O padrão de comportamento intrigante presente no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, ocorre mediante a existência de dois tipos de atores. Os primeiros, podemos classificar como aqueles que se beneficiam diretamente da atividade do turismo que dita os rumos de sua qualidade de vida. Por outro lado, no segundo grupo de atores, podemos classificar aqueles que por um motivo ou outros não se beneficiam da atividade turística e possuem sua qualidade de vida determinada predominantemente por políticas públicas de caráter passivo.

Para este segundo grupo, parece haver uma emulação de caráter pecuniário com o primeiro grupo. Dessa forma, o sentimento de inclusão deste grupo ocorre mediante a posse de símbolos de riqueza, tais como geladeiras, motos, bicicletas, televisores¹²³, assim partes das políticas ditas passivas sofrem com a má utilização dos recursos. Denotar que esse sentimento de emulação é tão forte que chega a se manifestar na própria dificuldade de cooperação entre os atores, conforme nos leva a crer alguns depoimentos tomados.

Por isso mesmo, enquanto que a cooperação e ou associação para o primeiro grupo constitui uma forma de manter ou ampliar seu poder econômico, para o segundo grupo tal forma apresenta-se como um óbice. Por isso mesmo, levantamos a hipótese que neste caso, o capital social pode funcionar como um bom mecanismo de

¹²³ A título de exemplo, em reportagem veiculada pelo Jornal Pequeno do Maranhão, há o registro que no município considerado o mais miserável do estado, há famílias que possuem rádio e televisão mas não possuem filtro ou geladeira.

distribuição de renda entre os já incluídos, ao passo que pouco parece ajudar para a inclusão, nas condições do nosso estudo.

Atento as dificuldades de se promover o desenvolvimento endógeno, e talvez em concordância com a hipótese de que os programas passivos possam apresentar resultados mais imediatos, o governo federal inaugurou no dia 25 de Fevereiro de 2008 o programa Território da Cidadania.

3.4– Territórios da Cidadania

Este programa de caráter social é levado a cabo pelo MDA/SDT com o objetivo de reduzir a pobreza rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável, algo não muito distinto do já implementado Programa de Desenvolvimento Territorial Rural. Com um orçamento de R\$ 11 bilhões para ser aplicado nacionalmente, prioriza os municípios que se encontra em estado de extrema pobreza, com um baixo nível de IDH.

O Território da Cidadania dos Lençóis Maranhenses/Munin (MA), com 14.374,90 quilômetros quadrados, é formado pelos municípios de Axixá, Bacabeira, Barreirinhas, Cachoeira Grande, Humberto de Campos, Icatu, Morros, Paulino Neves, Presidente Juscelino, Primeira Cruz, Rosário e Santo Amaro do Maranhão.

Com 201.574 habitantes, dos quais 130.534 (64,76%) vivem na área rural, o IDH médio do território é 0,57. O Território da Cidadania de Lençóis Maranhenses/Munin tem 9.616 agricultores familiares, 7.842 famílias assentadas, 5.727 pescadores e uma comunidade quilombola (MDS, acesso em 23/02)

Em verdade, a essência deste programa consiste num conjunto de ações – ao todo são cerca de 135 – nas mais diversas áreas, tais como saúde, educação, cidadania. A grande inovação desta política consiste no seu bem delimitado foco, pois prioriza nos já selecionados Territórios Rurais, a identidade cultural – como é o caso das

comunidades quilombolas, indígenas além dos agricultores familiares – cujas ações direcionam-se a melhoria da infra-estrutura em que vive tais populações.

Outra grande peculiaridade deste programa reside não apenas na articulação de suas ações com aquelas presentes em outros ministérios, mas também no próprio aumento do grau de assistência social ofertado pelo governo. Conforme estabelecido pelo MDA/SDT (2008), tal programa pode ser entendido a partir do ponto de vista que:

[...] não basta financiar a construção de um laticínio em uma região desprovida de eletricidade suficiente para fazer funcionar os equipamentos ou de estradas para escoar a produção. É necessário, antes, suprir a região com a eletrificação e as estradas. Por essa razão, o programa envolve 15 ministérios[...]

Serão desenvolvidas ações combinando os financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com a ampliação da assistência técnica; a construção de estradas com a ampliação do Programa Luz para Todos; a recuperação da infra-estrutura dos assentamentos com a ampliação do Bolsa Família; a implantação de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) com a ampliação dos programas de Saúde da Família, Farmácia Popular e Brasil Sorridente; e a construção de escola com obras de saneamento básico e a construção de cisternas

Na realidade, do ponto de vista teórico, o grande avanço deste programa encontra-se na identificação da participação direta do Estado como elemento estruturante de uma emancipação cidadã.

Da mesma maneira, se consideramos o fato que numa política dita participativa – que constitui a essência do planejamento de baixo para cima – leva em consideração os anseios da comunidade em territórios deprimidos, ainda não há registro em nosso caso¹²⁴ de que maneira isso pode ocorrer sem a participação do Estado.

Reconhecendo esta dificuldade, o programa dos Territórios da Cidadania busca enfrentar esta questão, a prova para isso está presente na própria estrutura desta

¹²⁴ Tomamos como justificativa desta argumentação a própria dificuldade que se manifestou na experiência do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado, no governo Fernando Henrique Cardoso.

política que não prescinde de uma participação direta do Estado; constroi um arranjo institucional que envolve quinze ministérios; alavanca 135 ações;

Por isso mesmo, autores como Ortega (2008) reconhece neste programa avanços significativos, pois agora:

Constitui-se um arranjo horizontal em nível de governo federal para articular as diferentes ações.

E, por sua vez, com a criação dos Comitês de Articulação Estaduais, que ajuda a intermediar as relações entre o Comitê Gestor Nacional e os Colegiados Territoriais, pretende-se fortalecer a coordenação vertical (ORTEGA, 2008, p. 171)

Porém, ainda para este autor, mesmo com tais inovações alguns limites são impostos a este programa,

[...] apesar dessa ampliação, não se pode esperar com isso uma facilitação na gestão local do Programa. A presença de membros de diferentes esferas de poder e de segmentos sociais, por si só já implica em dificuldades em se obter consenso. Mais difícil, ainda, será o exercício da gestão dos colegiados em função da ampliação das ações que passam a ser dirigidas a ele. Um desafio, entretanto, que requer superação (ORTEGA, 2008, p. 171)

No entanto, para fins do nosso estudo, estamos interessados em compreender em que medida tais ações serão capazes de favorecer ou não o incentivo a cooperação dos atores.

A julgar pelo conjunto de ações acima citadas e com base nas reivindicações propostas pelos atores na elaboração do PDTRS/Lençóis Maranhenses Munim, parece estar claro que o programa Território da Cidadania atende as reivindicações ali propostas, no entanto, uma vez mais estamos presos na relação “atendimento das reivindicações e incapacidade de gerar oportunidade”.

Com base na hipótese por nós levantada que para o caso do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, a construção e fortalecimento do capital social em sua dimensão de “pertencimento”, ocorre mediante uma inclusão na atividade do turismo. Decerto, parece não restar dúvidas que a melhoria nas condições de infra-

estrutura e assistência social ainda que implementadas de forma passiva, contribui sobremaneira para a melhoria das condições de vida material da população, pois com base num simples entendimento da “engenharia” de construção de um índice de desigualdade como é o caso de Gini e Theil, já aponta nesse sentido. Porém, a questão que surge uma vez mais é, serão estas ações capazes de detonar a centelha de desenvolvimento?

No entanto, ressalta-se que por se tratar de um programa cujo foco assenta-se primordialmente nas comunidades indígenas e quilombolas, onde o sentido de pertencimento está baseado em símbolos distintos daqueles de uma sociedade onde as trocas monetárias já se encontram mais desenvolvidas, os resultados poderão parecer promissores¹²⁵. Porém, ainda assim, a pergunta quanto ao mecanismo detonador do processo de desenvolvimento permanece sem resposta para este caso.

Nesse sentido, o que podemos esperar do programa Territórios da Cidadania para o caso do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, será uma melhoria nas condições materiais da população de todo o território e principalmente das comunidades quilombolas, haja vista o alto grau de pobreza registrado entre estes. No entanto, tal melhoria de condições materiais não necessariamente poderá ser transformar em oportunidades, isso ocorre neste caso por dois motivos: o primeiro está relacionado ao próprio simbolismo de pertencimento, que no caso dos quilombolas fundamenta-se na identidade cultural ao passo que para os demais atores fundamenta-se na inclusão sócio-financeira alcançada mediante a participação nas atividades do turismo¹²⁶; o segundo, decorrente do primeiro, refere-se ao fato que ainda que seja exitoso o programa entre as comunidades quilombolas, dado o pequeno contingente destas em relação as demais classes, as benesses do “desenvolvimento” endógeno não será

¹²⁵ Uma interessante exposição quanto as dificuldades de cooperação em sociedades de trocas mais desenvolvida é apresentada por Robert Putnam em seu livro *Bowling Alone*.

¹²⁶ Convém ressaltar que esta é a percepção dos atores.

transmitido as demais classes. Dito de outra forma, o processo de desenvolvimento não é sustentável do ponto de vista de manutenção do crescimento.

Diante do exposto parece surgir uma problemática, pois ao considerarmos o fato que o Programa Territórios da Cidadania possui uma maior penetração junto aos atores mais homogêneos, isto é, entre aqueles com fortes vínculos sociais ou culturais, como é o caso das comunidades quilombolas¹²⁷, corremos o risco de ficar preso ao ponto de argumentação no qual somente fazem sentido as políticas públicas fortemente focadas, para não dizer segmentadas, como é o caso daquelas sugeridas pelas agências multilaterais e, conseqüentemente seríamos obrigados a abandonar a idéia de viabilidade das políticas públicas ditas universais.

Pois bem, uma vez descartada a viabilidade das políticas públicas ditas universais, obrigatoriamente, por coesão de raciocínio, seríamos forçados a descartar o entendimento do desenvolvimento como “igualdade de oportunidades”, conforme sugere Sen (1999). Atentar para o fato que as mesmas agências multilaterais que sugerem uma maior focalização e com isso o abandono das políticas ditas universais, também entendem o desenvolvimento como “igualdade de oportunidades”.

Face a este paradoxo, como saímos desta incongruência? Argumentamos que os laços de identidade ou homogeneidade podem melhor ser apreendidos mediante a teoria dos sítios, onde o que nos interessa é a percepção do ator face ao meio em que vive e como ele assimila e reage a tais estímulos externos. É nesse sentido que devemos entender o conceito de idéia guia, como uma síntese da percepção coletiva.

¹²⁷ Uma interessante questão que surge neste ponto está relacionada a própria discussão acerca de território, pois uma vez que consideramos cada etnia ou gênero ou cultura – como é o caso dos quilombolas – como fator delimitante de um território poderíamos explorar a interconexão destes com os demais territórios. Nesse aspecto a tipologia de Reis (2000) discutida no capítulo I, seria de grande valia ao nos ajudar compreender a natureza “econômica” de tais territórios.

Ressalta-se que para o caso das comunidades quilombolas situadas no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim a classificação seria voltada para um “mundo da não globalização”, assim, ainda que tomássemos esta comunidade como unidade territorial ainda sim permaneceríamos presos as mesmas conclusões desenvolvidas até então. Dito de outra forma, o enfrentamento da pobreza rural teria os mesmos percalços daquele enfrentado pelos demais conjuntos de atores.

Assim, a teoria dos sítios ao subsidiar a identificação da idéia guia contribui sobremaneira para evitar-mos a armadilha teórica que nos deparamos acima. Dessa forma, o entendimento do desenvolvimento como liberdade, assentado no indivíduo e a necessidade de políticas ditas universais assume uma interdependência significativa, onde uma não pode prescindir da outra.

Por isso mesmo, com base em nossa reflexão teórica, podemos argumentar que o Programa Territórios da Cidadania para o caso em estudo do Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim apesar de contribuir sobremaneira para a melhoria das condições materiais da população ainda assim não constitui um elemento detonador da centelha do desenvolvimento, dito de outra forma pode até mesmo representar uma superação da pobreza, sem que necessariamente se alcance o desenvolvimento endógeno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações ocorridas a partir da década de 1970, em sua grande maioria, imputadas à crise do modo fordista¹²⁸ de acumulação e, por isso mesmo amplificada pelo colapso do *welfare state*, engendrou alterações não apenas na própria reconfiguração espacial do globo terrestre mas também foi responsável pela emergência de novos atores sociais. A fim de apreender melhor tais transformações assiste-se a alterações substanciais não apenas no referencial metodológico de apreensão da realidade concreta, mas também nas próprias considerações políticas acerca da economia.

Da mesma maneira, as transformações da base produtiva, responsável por uma reconfiguração econômico espacial trouxeram a tona novas formas de organização da produção e com isso suscitou a necessidade de se compreender as novas dinâmicas de desenvolvimento. Por isso mesmo, a principal questão que guia o estudo do desenvolvimento não mais repousa em perguntar porque algumas nações são ricas e outras pobres, tal qual preconizava a Teoria do Desenvolvimento Econômico, e sim porque localidades com dotação de recursos semelhantes possuem trajetórias de desenvolvimento distintas.

Decerto, as novas dinâmicas de desenvolvimento favorecem a emergência de novos atores sociais, que passam então a exigir representatividade e participação política. Assiste-se assim a uma nova metodologia de planejamento do desenvolvimento conhecido como modelo “bottom-up”. Tal estratégia exige que se compreenda de antemão, a natureza cooperativa dos atores. Conforme exposto, a noção de capital

¹²⁸ Convém ressaltar que estamos cientes do perigo em se afirmar a crise do modo fordista, visto que para um grande conjunto de autores, o que se assiste não é outra coisa senão um aprofundamento do modelo anterior. No entanto, optamos por esta afirmação visto que para os propósitos do presente trabalho, não é crucial compreender a natureza da acumulação e sim sua influência sobre o modo concreto.

social converge a uma polissemia. Apesar das contribuições de Woolcock (1988) não está claro como se cria o capital social, por isso mesmo, não podemos afirmar categoricamente como, porque e se de fato ocorre a natureza cooperativa entre os diferentes atores em condições distintas.

Nesse sentido é que surgem propostas teóricas oriundas dos mais distintos ramos da ciência, como é o caso da economia, sociologia e geografia. É sob esse conjunto de propostas teóricas dispersas, que se inagura a seara do Desenvolvimento Territorial Rural.

Contribuições como a de Haesbaert (2006), Putnam (2000), Reis (2000) constituem a base conceitual daquilo que podemos entender como estratégia de desenvolvimento territorial. Denotar que tal base repousa na articulação conceitual entre território e capital social.

Apoiado na discussão acerca da natureza e papel do capital social, assim como na própria dificuldade em se compreender a natureza do território, argumentamos que a noção de capital social poderá ser complementada com a idéia de sitios, ainda pouco divulgada na literatura sobre o assunto. A justificativa para tal repousa na idéia que face a interdisciplinaridade que constitui o objeto de estudo, “desenvolvimento territorial”, a idéia de sitios quando utilizada em suporte a de capital social permite uma melhor compreensão da natureza de um território, favorecendo com isso um diálogo entre os diversos ramos da ciência que dão conta desta problemática.

Uma vez apresentada a articulação conceitual entre território, capital social e sitio, avançamos então rumo a compreensão da segunda dimensão da estratégia de desenvolvimento territorial, qual seja a dimensão rural. Nesta, estamos interessados em compreender de que maneira as transformações contemporâneas afetaram a natureza e

papel do rural. A justificativa para tal, repousa na própria importância que o rural sempre desempenhou como elemento de suporte ao desenvolvimento capitalista.

Dessa maneira, o que se verifica é uma profunda alteração na natureza e papel do rural, pois se no passado, a indústria tensionava com a agricultura no sentido de retirar-lhe as condições de sua acumulação, hoje se funde a ela no sentido de acumular numa nova base.

Da mesma forma, o rural que antes era tratado pelos sociólogos como o lugar do atraso – haja vista as considerações de Marx e Weber – e pelos economistas como resíduo do urbano – haja vista as considerações de Von Thunen e Alonso – hoje é entendido como um espaço cuja demanda maior provém de atores do assim entendido meio urbano, nesse sentido, justifica-se o argumento do surgimento de uma nova ruralidade, não oposta a urbana e não resumida a uma classe social, mas sim a um conjunto delas.

Face a tais manifestações, diversas políticas públicas de combate a pobreza rural foram formuladas levando em consideração tais transformações. Nesse aspecto, assiste-se no Brasil a um instigante debate com grandes contribuições acerca do entendimento deste novo rural ou desta nova ruralidade, conforme se pôde constatar nas linhas de pesquisa do Rurbano, Abramovay e José Eli da Veiga.

Decerto, o desenho de uma política pública destinada a combater a pobreza rural e que leve em consideração apenas o aspecto espacial não constitui grande valia senão considerar presente em tais espaços, o elemento humano – conforme fizeram os geógrafos ao tratar do território¹²⁹. Nesse contexto, a partir do entendimento que a organização dos atores favorece a emancipação dos mesmos e levando em consideração as novas especificidades do rural, é que surgem no Brasil a partir da segunda metade da

¹²⁹ Maiores detalhes a esse respeito, consultar o capítulo I

década de 1990 políticas públicas de recorte territorial. Assim, registram-se políticas tais como o PRONAF, Territórios Rurais, CONSADS, Consórcios Intermunicipais, Programas de Integração.

Apesar de tais políticas fundamentarem suas ações num referencial teórico articulado entre território e capital social, algumas dificuldades de êxito puderam ser identificadas na literatura acerca do assunto, pois a heterogeneidade dos atores assim como o próprio contexto em que se implementam tais políticas parece responder crucialmente para os resultados obtidos. A esse ponto, a justificativa teórica do capítulo I já começa a ser percebida.

Por isso mesmo, uma vez apresentado o papel e propósito do rural avançamos então rumo a o estudo de caso concreto, que se estabeleceu no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim, caracterizado como um território deprimido. Em entrevista colhida junto a distintos atores beneficiados diretamente com as políticas do MDA/SDT, podemos constatar que apesar das reivindicações estabelecidas pelos distintos atores junto ao Estado serem atendidas, as mesmas não vêm se transformando em oportunidades de melhoria das condições materiais. Neste aspecto, parece estar claro que a noção de capital social da forma como vem sendo trabalhada pela SDT no Território Rural dos Lençóis Maranhenses/Munim não constitui elemento suficiente para a emancipação dos atores.

Argumentamos que a fragilidade do capital social, para o caso em questão, encontra-se no próprio sentido de pertencimento, que ainda não está fortemente estabelecido entre aqueles atores. A nosso ver e apoiados na teoria dos sítios, a justificativa para tal repousa na idéia que o sentimento de inclusão e com isso de pertencimento, para o caso em estudo, ocorre mediante a participação nas atividades de turismo.

Dessa forma, a emancipação do território em questão poderá ser favorecida por uma participação direta e contínua do Estado, respeitando o sentimento de inclusão, que para este caso passa pela exploração da idéia guia da atividade turística.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Rio de Janeiro/Campinas: HUCITEC/AMPOCS/EDITORA DA UNICAMP, 1992.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento territorial. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, abr./jun. 2000a.

_____. Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo. **IPEA TD**, n. 702, 2000b.

_____. Agricultura familiar e desarrollo territorial. **Reforma Agrária**, 2000/2000c

_____. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Zilbovicius e ABRAMOVAY (Orgs). **Em Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp-Edusp, 2001.

_____. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2. s/d. (no prelo)

_____. As finanças ocultas dos pobres. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 05 jul. 2002. p. A3.

_____. Juventude Rural: Ampliando Oportunidades. **Raízes da Terra: Parceria para a construção de capital social no campo**. Brasília-DF, ano 1, n. 1. Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005.

_____. A caixa-preta dos mercados: vida econômica não é propriedade privada das empresas e está exposta ao debate público. **Valor Econômico**, São Paulo, 29 Jul. 2006a, p A21.

_____. Combate a pobreza: chegou a hora da qualidade. **Valor Econômico**, 16 Ago. 2006b, p. A12.

_____. O mercado na sociedade e a sociedade no mercado. **Valor Econômico**. 27 nov. 2006c, A16.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A.C e ALMEIDA FILHO, N. **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007.

ALBUQUERQUE, F. Desarrollo economico, local y descentralización en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, v. 12, n. 82, abr. 2004.

ALMEIDA FILHO, N.A. Desenvolvimento Territorial como expressão da perspectiva nacional do desenvolvimento: limites e potencial. **Revista SEP**, v. 19,, p. 94-116. 2006.

ALMEIDA FILHO & BONENTE. Há uma nova economia do desenvolvimento?
Revista de Economia. Curitiba:2007.

ALMEIDA FILHO, N. A.; ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e Economia Solidária.** Campinas: Editora Alínea, 2007.

_____. As Múltiplas dimensões do Desenvolvimento Capitalista: A Relevância e Forma do Rural. **Texto para Discussão.** Instituto de Economia, UFU, Uberlândia, 2006

ANDRADE, M. C. **Espaço, Polarização e Desenvolvimento:** uma introdução a Economia Regional. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

BAPTISTA, F. O. Território e desenvolvimento rural In: In: RAMOS, E; POZO, P.C.
El desarrollo rural a las puertas del siglo XXI. Sevilla: Junta de Andaluzia, 1993.

BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: Cocco,G. Urani,A. e Galvão,A.P (orgs) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.**Rio de Janeiro: DP&A , 1999.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do Século XXI.** 3. Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. **Distritos Industriales y Gobernanza de las Economías Locales.** El caso de Francia. Universidad de Paris Pantheon-Sorbonne. [s/d]

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BUAINAIN, A. M. **Agricultura familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: questões para debate**. Brasília: Brasília IICA, 2006.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond. 2002

BLANC, M. La Ruralité : diversité des approches. **Économie Rurale**, n 242, Nov-Dec, 1997.

CARDOSO F. H. Desenvolvimento, o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 04, v. 15, 1997.

CARDOSO F. H.; FALETTO. E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology**, v. 94, Supplement *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, 1988.

CORRÊA, V. P.; CABRAL. M. S. Pronaf Crédito: Programa de Crédito Compensatório para a Agricultura Familiar? – Algumas Indicações de Distorções. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, p. 898-920, Nov. 2001. Número Especial.

CRUZ S. V. Teoria e História: Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 90, abr./jun. 2003.

DA SILVA, J.G. O novo rural brasileiro. **Revista Nova economia**, Belo horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, mai. 1997.

DA SILVA. J. G.(1981) **Progresso Técnico e Relações de Trabalho na Agricultura**. São Paulo: HUCITEC. (Coleção Teses e Pesquisas).

_____. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Ed Unicamp, 1998.

_____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998b.

DAGHRI, T. **Economie du développement local**. Les fondements théoriques. s/d. (no prelo).

DELGADO, G. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo: Icone/Unicamp, 1985.

DEL GROSÍ, M. **Evolução das ocupações não agrícolas no meio rural brasileiro 1981-1995**. Tese (Doutorado em Economia) IE/UNICAMP, Campinas 1999.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses. um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 a 1960.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. **(Des)ajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. **Poder e dinheiro:** Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Polarização Mundial e Crescimento.** Petrópolis: Vozes, 2001.

DUBEY, V. Definição de Economia Regional. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional: Textos Escolhidos.** Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

ELIAS. N. **A Sociedade dos Indivíduos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

FELLMETH. A. X. Social Capital in the United States and Taiwan: Trust or Rule of Law? **Development Policy Review**, v.14, n. 2, Jun. 1995.

FLIGSTEIN. N. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**, v. 19, n. 2, Jul. 2001a.

_____. **Le mythe du marché.** Actes de la recherche en sciences sociales. 2001b.

_____. O mercado enquanto política: Uma abordagem político-cultural às instituições de mercado”. In: MARQUES, R. e PEIXOTO (orgs). **A Nova Sociologia Econômica**: uma antologia. Oeiras-Portugal: Celta Editora, 2003.

FUJITA, M.; VENABLES, A.; KRUGMAN, P. **Economia Espacial**: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo. São Paulo: Ed Futura, 2002.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

_____. Social Capital and the Global Economy. **Foreign Affairs**. Washington, v 74, n 5. p. 43-78, set./out, 1995.

FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 58, abr./jun.1995.

_____. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Editora Paz & Terra, 2001.

GALA, P. A. Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2. p. 90, abr./jun., 2003.

_____. A Retórica na Economia Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2., p. 90, abr./jun. 2003.

GUANZIROLI, C. E. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. UFF, Rio de Janeiro, Texto para discussão n. 188, p. 02-49, mai. 2006.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização:** do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, D. **Espaços da Esperança.** São Paulo: 2004.

_____. **A Produção capitalista do Espaço.** São Paulo: Editora Annablume, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. Transmissão Inter-regional e Internacional do crescimento econômico. In: Schwartzman, J. **Economia Regional: Textos escolhidos.** Belo Horizonte: Cedeplar. 1977

HUNT, D. **Economic Theories of Development: An analysis of competing paradigms.** London: Haverster Wheatsheaf, 1989

IICA. El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de una Nueva Lectura de la Ruralidad. Panamá, 2000. Série Documentos Conceptuales.

ISARD, W. **Location and space-economy.** Cambridge: MIT Press, 1956.

JANVRY, D.; SADOULET, E. **Toward a territorial approach to rural development.** Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean “Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century”. Costa Rica, 19-24 out. 2004.

JESUS, C.M. **Desenvolvimento Territorial no Brasil: A Experiência dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, UFU, Uberlândia 2006.

KAGEYAMA, A. **A questão agrária brasileira**: interpretações clássicas. Campinas, **Revista de Reforma Agrária**, v. 23, n. 3, set./dez., 1993.

KAUTSKY, K. **A Questão Agrária**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

KUZNETS, S. S. **Crescimento Econômico Moderno**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

LÊNIN, V. I. **O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

LEVITT S. D.; DUBNER S. J. **Freakonomics**: O lado oculto de tudo o que nos afeta. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LIST, F. **Sistema de Economia Nacional**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

LIPIETZ, A ; LEBORGNE, D. Flexibilidade Ofensiva e Flexibilidade Defensiva: Duas estratégias sociais na produção dos novos espaços econômicos. In: BENKO, G;

LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica.** Portugal : Celta, 1994.

LOSCH, A. **The economics of location.** Jena Alemanha, 1940.

MANN, S.; DICKINSON, J, M. Obstáculos ao desenvolvimento da agricultura capitalista. **Literatura Econômica**, v. 9, n. 1, 1987

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: Uma tipologia de Distritos Industriais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.5, n. 2. p. 09-44, dez. 1995.

MARX. K. **O Capital.** V. I . Rio de Janeiro: Ed Bertrand Brasil, 1988.

MDA. **Referência para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília, Série Documentos SDT, n. 1, 2005.

_____. **Marco Referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília, Série Documentos SDT, n. 2, 2005.

MENDONÇA, N.C. **Desenvolvimento Territorial: Os desafios do desenvolvimento territorial :Limites e possibilidades das estratégias do governo Lula e FHC.** Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia 2005.

MENARD, C. **Institutions, Contracts and Organizations**: Perspectives from New Institutional Economics. Cheltenham, UK;Northampton,MA, USA : Edward Elgar, 2006.

MINGIONE, E.; PUGLIESE, E. A difícil delimitação do “urbano” e do “rural”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Lisboa, v. 10, n. 17, 22. abr. 1987.

MILANI, C. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: **CONFERÊNCIA REGIONAL**, 4 , San José, Costa Rica., 2003.

MIRÓ, R. P. **El Nuevo Institucionalismo como mejora al tradicional enfoque neoclásico**”, en Contribuciones a la economía de La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes. Disponível em:
<<http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/index.htm>>. Acessado em: 03 jan. 2007.

MOYANO E. El concepto de capital social y su utilidad para el analisis de las dinamicas del desarrollo. **Revista Economia Ensaio**s, Uberlândia, v. 13, n. 02, p.3-39, 1999.

NASCIMENTO C. A. **Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, UNICAMP Campinas, 2005.

NETTO, A. D. **Planejamento para o desenvolvimento econômico.** São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1966.

ORTEGA A. C. **Agronegócios e representacao de interesses rurais no Brasil.** Uberlândia: Edufu, 2003.

ORTEGA A. C.; CARDOSO, A. Potenciais e Limites de uma política de desenvolvimento local: O Pronaf a luz do Leader. **Revista da Sober**, v. 40, n. 2, abr/jun. 2002.

ORTEGA A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: Almeida Filho N. A. & Ortega A. C. (orgs). **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e Economia Solidária.** Campinas: Editora Alínea, 2007.

_____. **Territórios Deprimidos. Os desafios do desenvolvimento rural.** Campinas: Ed Alínea. (no prelo)

OHMAE, K. **O fim do estado-nação.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PARETO V. **Manual de Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1985. Coleção Os Economistas.

PENNA, L. F. **Formacao de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003.

PERROUX, F. O Conceito de Pólo de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PECQUEUR, B. **Le développement local: mode ou modèle?** Paris: Syros, 1989.

PIORE, M.J ; SABEL, C.F. **The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity**. Basic Books: New York.1984

POLANYI, K. **A Grande Transformação: As origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

QUESNAY, F. **Quadro Economico dos Fisiocratas**. São Paulo: Abril-Cultural, 1982.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Sao Paulo: Martins Fontes, 1997.

RAMOS, P. Agricultura e (sub)desenvolvimento: aspectos teóricos e elementos para uma reinterpretação do caso brasileiro. **Revista de Reforma Agrária**, Brasília, v. 29, n. 1, 1999.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconômicos e o simples funcionamento dos sistemas complexos”. In: SANTOS, B.S. (Org). **A globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

ROTTA, J. H. Sobre a oposição entre o rural e o urbano em Marx e sua atualidade. In: **ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA**, PUC, 1997.

SACHS, J. F. **O Fim da Pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

SANTOS. M. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Hucitec, 1979.

_____. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **O Espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: EDUSP, 2004.

SILVA, F. F. **Distribuição de crédito para a agricultura familiar**: um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento rural. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

_____.; CORRÊA, V. P.; NEDER, H.D. **Estudo comparativo das distribuições de recursos do Pronaf Crédito e Infra-estrutura nas regiões sul e nordeste do**

Brasil: uma abordagem estatística. In: ALMEIDA FILHO, N. A.; ORTEGA, A.C (orgs). Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e Economia Solidária. Campinas: Editora Alínea, 2007.

SIMAN, R. F.; CONCEIÇÃO, O. A. C.; FILIPPI E. E. A economia institucional: em busca de uma teoria do desenvolvimento rural. **Perspectiva Economica (Online)** v.2 p 1-19 2007

SINGER, H. O mecanismo do desenvolvimento econômico. Revista Brasileira de Economia, Mar. 1953.

SCHUMPETER, J (1980) **A Teoria do Desenvolvimento Economico**. São Paulo: Abril Cultural. Coleção Os Economistas.

SFORZZI, F. **El distrito industrial y el ‘viraje territorial’ em el analisis del cambio economico**”. Parma: Universidad de Parma. s/d.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: RIMISP, 2003.

_____. Un enfoque territorial para el Desarrollo Rural. Presentacion in Foro Global Agroalimentario. México: 2006.

SCHNEIDER, S. **A abordagem Territorial do Desenvolvimento e suas articulações externas.** Trabalho apresentado ao I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza, 2003. Não Publicado.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira.** São Paulo: Zahar, 1980.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. A Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero. In: ALMEIDA FILHO, N. A.; ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento Territorial, segurança alimentar e Economia Solidária.** Campinas-SP: Editora Alínea, 2007.

TRINDADE, J. R. B. Cinpra – Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Estado do Maranhão. In: Farah, F.S.; Barboza, H.B. (orgs). **Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

VEIGA, J. E. **O Desenvolvimento do Capitalismo na Agricultura:** uma visão histórica. São Paulo: HUCITEC, 1991.

_____. Desenvolvimento Territorial. Do entulho Varguista ao zoneamento ecológico –econômico. **Bahia analyses & dados.** Salvador, v. 10 , n 04, p 193-206. 2001

_____. **O Brasil Rural Precisa de Uma Estratégia de Desenvolvimento.** Texto Provisório para Discussão. NEAD. Agosto, 2001

_____. **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas: Editores Associados, 2002.

_____. O Papel do Território: uma visão histórica. Workshop Estratégias de Combate à Pobreza Rural no Brasil: situação atual e perspectivas, 2005

_____. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva** (Seade), São Paulo, v. 20, n. 3, jul./set. 2006.

_____. O Nascimento de uma outra ruralidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 333-353. Mai-Ago 2006b

ZAOUAL. H. **Nova Economia das Iniciativas Locais:** uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A, 2006

WILLIAMSON, O. **Las Instituciones Economicas Del Capitalismo.** Mexico,D.F: Fondo de Cultura, 1989.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, n. 23, p. 151-208. Jan-Mar. 1998.

WRAY, L.R. . **Trabalho e Moeda Hoje.** Rio de Janeiro: Contraponto. 2003

ANEXO I

De acordo com a Lei nº 7.844 de 31 de Janeiro de 2003, a classificação das gerências regionais passam a ser

| DENOMINACAO ANTIGA | DENOMINACAO ATUAL |
|--------------------------------------|--|
| Gerência Regional de São Luís | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região Metropolitana |
| Gerência Regional de Rosário | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Munim e Lençóis Maranhenses |
| Gerência Regional de Chapadinha | Gerência de Artic Desenvolvimento da Região do Baixo Parnaíba |
| Gerência Regional de Caxias | Gerência de Artic Desenvolvimento da Região do Leste Maranhense |
| Gerência Regional de Codó | Gerência de Arti e Desenvolvimento da Região dos Cocais |
| Gerência Regional de Itapecuru-Mirim | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Itapecuru |
| Gerência Regional de Pinheiro | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região da Baixada Maranhense |
| Gerência Regional de Viana | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região dos Lagos Maranhenses |
| Gerência Regional de Zé Doca | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Alto Turí |
| Gerência Regional de Santa Inês | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Pindaré |
| Gerência Regional de Imperatriz | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Tocantins |
| Gerência Regional de Açailândia | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região da Pré-Amazônia Maranhense |
| Gerência Regional de Balsas | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Cerrado Maranhense |
| Gerência Regional de Bacabal | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Médio Mearim |
| Gerência Regional de Pedreiras | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região de Pedreiras |
| Gerência Regional de Barra do Corda | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região do Centro Maranhense |
| Gerência Regional de Pres.Dutra | Gerência de Artic e Desenvolvimento da Região de Presidente Dutra |

