



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

ARTHUR BOSCARIOL DA SILVA

**DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA  
CIDADANIA NO NORDESTE PARAENSE:  
DESENVOLVIMENTO OU CONTROLE SOCIAL?**

---

Londrina  
2017

ARTHUR BOSCARIOL DA SILVA

**DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA  
CIDADANIA NO NORDESTE PARAENSE:  
DESENVOLVIMENTO OU CONTROLE SOCIAL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane Tomiasi Paulino.

Londrina  
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Silva, Arthur Boscarol.

Desdobramentos do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense : desenvolvimento ou controle social? / Arthur Boscarol Silva. - Londrina, 2017. 160 f.

Orientador: Eliane Tomiasi Paulino.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2017. Inclui bibliografia.

1. Territórios da Cidadania - Tese. 2. Desenvolvimento - Tese. 3. Nordeste Paraense - Tese. 4. Políticas públicas - Tese. I. Paulino, Eliane Tomiasi. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

ARTHUR BOSCARIOL DA SILVA

**DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA  
CIDADANIA NO NORDESTE PARAENSE:  
DESENVOLVIMENTO OU CONTROLE SOCIAL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Eliane Tomiasi Paulino  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Nilson Cesar Fraga  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Jorge Ramón Montenegro Gomez  
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Londrina, 10 de abril de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Os últimos anos da minha vida foram marcados por diversas oportunidades, tanto profissionais como pessoais, as quais não aconteceriam sem o apoio de diversas pessoas que convivi e convivo. Dedico a eles o meu trabalho, pois permitiram-me participar deste processo de amadurecimento e aprendizado. Num contexto de constantes mudanças, penso nestes agradecimentos de acordo com a experiência vivida em cada lugar nesses últimos anos, mesmo que as contribuições não cessem com as partidas.

Antes disso, destaque àqueles que estiveram em todos os momentos e lugares. Primeiramente à minha esposa e companheira, Gabriela, sem a qual não teria chegado à todas as realizações dos últimos anos. Por isso, já é difícil entender essas conquistas de maneira separada, tamanha parceria e apoio que recebo. Portanto, são nossas as conquistas. Inclusive, esta dissertação tem muito de sua contribuição, como revisora, motivadora e crítica, e paciência, que foram essenciais durante os períodos mais exigentes.

Agradeço também à minha família, sempre presente, mesmo que por vias digitais, pelo apoio e incentivo que precisei durante a graduação e a pós-graduação. À minha mãe e ao meu irmão, Alessandra e André; às minhas tias, Maria Amélia, Ângela, Cacilda, Silvia e Roseana, aos meus tios José Pedro, Paulo e Pedro, e aos meus primos, muito próximos, Diogo, Renan, Gabriel, Mariana, Victor e Angélica. À minha avó, Jacyra (*in memoriam*), em especial, base de toda esta família, que infelizmente não se faz presente para ver os frutos de todo seu esforço.

Em Londrina, agradeço o trabalho realizado pela minha orientadora, Eliane. Com muita paciência, presteza e dedicação, sempre reservou tempo exclusivo para orientações, mesmo com todo volume de tarefas existentes. Com leituras atenciosas e críticas contundentes, realizadas de maneira sutil, o trabalho foi ganhando o formato que tem hoje. Essas críticas revelaram uma maneira admirável de contribuir com o trabalho dos outros, da qual me inspiro profissionalmente. Assim, com uma ética camponesa e uma balança muito justa fez da orientação um trabalho excepcional.

Agradeço e fico enobrecido com o aceite dos membros da banca, Jorge e Nilson, por se tratarem de pessoas que contribuiriam muito à minha formação profissional e acadêmica, apesar de aqui ser o primeiro momento que exponho isso. A tese do Jorge, constantemente

citada neste trabalho, me revelou uma forma de escrever da qual admiro, resultando numa tese que indico a todos que se interessam pelo tema. Infelizmente, não tive condições de reproduzir este modelo. Com Nilson, tive contato com uma didática inspiradora, marcada por mecanismos que prendem a atenção do ouvinte, seja pelas críticas ácidas ou pela habilidade na oratória. Após a realização da disciplina que realizei busquei adotar algumas dessas práticas, com aprovação dos alunos.

Aos colegas de Londrina também devo muitos agradecimentos. Ao Michel, à Andreza e ao Henrique, por cederem sua casa para os meus pernoites quando precisei, mesmo sem me conhecerem, facilitando a execução do meu mestrado. E à Mariane que os apresentou e me recebeu em Londrina pela primeira vez. Recentemente, ao Fábio, dando sequência a essa hospitalidade. Agradeço ao Silas, pelo apoio logístico realizado e todas as discussões e parcerias durante as estadas em Londrina, e ao pessoal do LATEC pela convivência e pelas discussões semanais do grupo de pesquisa. Além destes, agradeço à Cristina, Kleverson, Anderson, Franciele e Rafael pela companhia durante o mestrado.

Em Ourinhos (e adjacências), cidade que residi ao mesmo tempo que em Londrina, tive muitos colegas e alunos que me permitiram concluir este trabalho. Na Escola Estadual Dr. Ernesto Fonseca, em Chavantes, no Colégio Drummond, em Ourinhos, no Colégio Saber, em Ourinhos e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), em Avaré, encontrei diversos colegas e gestores que sempre me incentivaram à realização do mestrado, compreendendo minhas ausências, mesmo com os impactos na dinâmica da escola. Agradeço especialmente aos meus alunos, responsáveis pelo aprimoramento constante da prática profissional docente, sendo a sala de aula um espaço de aprendizado para todos nós.

E, no Pará, em Bragança e em Belém, após ser convocado para assumir o cargo de professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA), agradeço a todos que nos receberam por aqui, fazendo com que a mudança não parecesse tão abrupta. Em Bragança, agradecemos especialmente àqueles que nos receberam, Paulo e Emy, e aos que agora nos acompanham no dia a dia. Em Belém, um agradecimento especial à dona Socorro, Lygia e Irene, que me receberam semanalmente em minhas estadias na cidade para trabalhar. Sem este apoio, talvez não conseguiríamos chegar à situação atual.

No IFPA, especificamente, agradeço à toda experiência que me proporcionaram no semestre que trabalhei em Belém, com as turmas de estágio supervisionado no curso de

licenciatura em Geografia e nas turmas do ensino médio integrado. Essa experiência foi muito marcante, ainda mais com a contribuição e receptividade de todos os colegas do colegiado do curso de Geografia: Aldo, Aline, Michel, Tiago, Shirley, Lázaro, Priscilla, Ellen e Cátia. Estes me ensinaram em um semestre mais do que estudei a vida toda sobre Amazônia.

Agradeço a todos que me atenderam nos trabalhos de campo e entrevistas, por disponibilizarem seu tempo e contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

Agradeço ao suporte financeiro via Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), resultante da contribuição de toda sociedade brasileira. Esta dissertação é resultado de todo o apoio recebido e deste suporte financeiro, onde busquei, dentro de todas as minhas limitações, retornar o investimento em mim realizado.

Nomear os agradecimentos sempre é marcado pelo risco do esquecimento, mas preferi assim para valorizar aqueles que foram essenciais em toda esta caminhada. Nos últimos anos essas oportunidades marcaram minha vida e elas não existiriam sem a contribuição de todos aqueles que delas participaram. Peço desculpas caso alguém tenha ficado de fora e tenham a certeza que a ausência nessas páginas não significa a falta de reconhecimento.

SILVA, Arthur Boscarior da. **Desdobramentos do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense: desenvolvimento ou controle social?**. 2017. 158 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina. 2017.

## RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo investigar o modelo de desenvolvimento proposto e implantado no Nordeste Paraense pelo Programa Territórios da Cidadania. Para tanto, procedeu-se à análise da concepção do conceito de território subjacente ao Programa, com base em documentação institucional correlata, contrapondo-o ao empregado por autores da Geografia. Na sequência, investigou-se diferentes concepções de desenvolvimento: liberdade enquanto meio necessário para atingir o desenvolvimento e como finalidade deste; desenvolvimento enquanto maneira de controle social e expansão das relações capitalistas de produção, mediante a criação de expectativas que não se cumprem; desenvolvimento fundamentado na busca de autonomia individual e coletiva, geradora de territórios autônomos. Fundamental para esse exercício foi o trabalho com escalas, partindo-se do contexto internacional no qual se deu a disseminação do discurso de desenvolvimento territorial, correlacionando-o às institucionalidades criadas no Brasil, no âmbito do governo federal que culminaram na criação do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. Para compreender a implementação deste último, buscou-se no Território Nordeste Paraense as evidências empíricas de como se deu a sua materialização enquanto política pública. Considerando este recorte geográfico, investiga-se mais a fundo as medidas deliberadas pelo colegiado territorial e executadas pelo poder público, discutindo seu alcance e desdobramentos, sem perder de vista a gestão dos bens adquiridos. A correlação entre teoria e empiria entrelaçadas no plano analítico leva a concluir que o Programa Territórios da Cidadania é primordialmente mais um discurso do desenvolvimento capitalista, fundamentado em promessas que não se cumprem, sendo suas contribuições desproporcionais às suas propostas, gerando muitas expectativas e poucas medidas concretas. Com isso, pode-se afirmar ser este mais um mecanismo de controle social, o que não significa desconsiderar as medidas em si, dada sua importância em face da situação de vulnerabilidade social dos Territórios selecionados. Para realização do trabalho, utilizou-se material bibliográfico e publicações científicas que tratam de temas como território, desenvolvimento e programas governamentais de abordagem territorial; entrevistas com diversos envolvidos com o Programa e os responsáveis pela gestão dos bens adquiridos; trabalhos de campo para averiguar a situação dos bens adquiridos; e análise documental referente às aquisições e as atas de reuniões do colegiado territorial.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Territórios da Cidadania. Nordeste Paraense. Território. Desenvolvimento.

SILVA, Arthur Boscarol da. **Outcomes of the Territórios da Cidadania Program in the Nordeste Paraense: development or social control?.** 2017. 158 p. Dissertation (Master's Degree Geography Dissertation) – Londrina's State University, Londrina. 2017.

### ABSTRACT

The present dissertation aims to investigate the development model proposed and implemented in the Nordeste Paraense by the Território da Cidadania Program. In order to do so, the conception of territory, underlying the Program, has been analyzed, based on correlated institutional documentation, as opposed to the one employed by Geography authors. Thus, various definitions of development have been investigated: freedom as a necessary means to reach the development, as well as its purpose; Development in terms of social control and capitalistic production affairs expansionism, by creating non-fulfilled expectations; Development based on the individual pursuit and collective autonomy, which generates autonomous territories. Working with scales has been fundamental to this exercise, either starting from the international context in which the discourse of territorial development was disseminated, or correlating it to the institutions created in Brazil, within the scope of the federal government that culminated in the creation of PRONAT and the Território da Cidadania Program. In behalf of understanding the latter implementation, the Nordeste Paraense Territory seeks the empirical evidence of how its materialization as a public policy was settled. Considering this geographic cut, deliberated measures coming from the territorial collegiate and executed by the public power, discussing their scope and unfolding, without losing sight of the management of the acquired assets, are investigated further. The association between theory and empiricism entwined in the analytical plane, leads to the conclusion that the Território da Cidadania Program is primarily a capitalistic development propaganda speech, following a non-fulfilled promises strategy, making its contributions disproportionate to its proposals, leading to the generation of many expectations and few concrete outcomes. Therefore, it can be inferred this is another social control mechanism, which does not mean to disregard the measures themselves, given their importance when it comes to the social vulnerability situation of the selected Territories. For the accomplishment of the work, bibliographical material and scientific publications dealing with themes such as territory, development and governmental programs of territorial approach have been used; Interviews with various stakeholders of the Program and those responsible for the management of acquired assets; Fieldwork to ascertain the situation of the goods acquired; And documentary analysis regarding the acquisitions and the minutes of meetings of the territorial collegiate.

**Keywords:** Public Policy. Territórios da Cidadania Program. Nordeste Paraense. Territory. Development.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> – Situação do Território da Cidadania no Nordeste Paraense/PA .....	87
<b>Figura 02</b> – O estado do Pará em 1918 .....	102
<b>Figura 03</b> – Evolução da ocupação no Território Nordeste Paraense/PA .....	103
<b>Figura 04</b> – Uso da terra no Território do Nordeste Paraense na década de 1950 .....	104
<b>Figura 05</b> – Cacho de dendê na palmeira .....	109
<b>Figura 06</b> – Colheita de dendê em palmeiras de diferentes tamanhos .....	109
<b>Figura 07</b> – Colheita de dendê em palmeiras de diferentes tamanhos .....	109
<b>Figura 08</b> – Arco de expansão da dendeicultura na Amazônia paraense .....	110
<b>Figura 09</b> – Violência contra camponeses e trabalhadores rurais – 1986-2006 .....	113

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b>	– Valores executados da Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania – 2013 .....	80
<b>Tabela 02</b>	– 10 maiores valores executados na Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania – 2013 .....	81
<b>Tabela 03</b>	– Ações da Matriz de Ações de 2013 do Programa Territórios da Cidadania relacionadas à reforma agrária e à legalização de terras .....	83
<b>Tabela 04</b>	– Caracterização do Território Nordeste Paraense/PA.....	88
<b>Tabela 05</b>	– Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área no Território Nordeste Paraense/PA.....	89
<b>Tabela 06</b>	– Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Paragominas/PA.....	90
<b>Tabela 07</b>	– Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Ulianópolis/PA.....	90
<b>Tabela 08</b>	– Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Cachoeira do Piriá/PA.....	91
<b>Tabela 09</b>	– Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Ourém/PA.....	92
<b>Tabela 10</b>	– Número de famílias assentadas, projetos de reforma agrária e área dos assentamentos nos municípios do Território Nordeste Paraense/PA em 2004 .....	93
<b>Tabela 11</b>	– Número de famílias assentadas, projetos de reforma agrária e área dos assentamentos nos municípios do Território Nordeste Paraense/PA em 2015 .....	94
<b>Tabela 12</b>	– Indicadores socioeconômicos selecionados dos municípios do Território Nordeste Paraense/PA.....	95
<b>Tabela 13</b>	– População absoluta e número de famílias beneficiadas no Território Nordeste Paraense/PA .....	96
<b>Tabela 14</b>	– Naturalidade e nacionalidade da pessoa que o dirige dos municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.....	105
<b>Tabela 15</b>	– Evolução da área plantada (culturas temporárias) e área destinada à colheita (culturas permanentes) em hectares nos municípios do Território do Nordeste Paraense/PA.....	106
<b>Tabela 16</b>	– Área destinada à colheita (hectares) e valor da produção (mil reais) de dendê em municípios selecionados do Território do Nordeste Paraense/PA.....	111

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b>	– Ano de implantação dos municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense .....	97
<b>Quadro 02</b>	– Terras indígenas no Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA .....	114
<b>Quadro 03</b>	– Territórios Quilombolas do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.....	115
<b>Quadro 04</b>	– Propostas enviadas pelo CODETER do Nordeste Paraense/PA entre 2009 e 2016 .....	118
<b>Quadro 05</b>	– Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2009.....	120
<b>Quadro 06</b>	– Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2011 .....	135
<b>Quadro 07</b>	– Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2012.....	136
<b>Quadro 08</b>	– Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2013.....	137
<b>Quadro 09</b>	– Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2015 .....	138

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01** – Evolução da área plantada de soja em hectares em municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA..... 107
- Gráfico 02** – Evolução da área plantada de milho em hectares em municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA..... 108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDRS	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
EMATER	Empresa de Assessoria Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GTZ	Agência Alemã de Cooperação Técnica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFPA	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
ONU	Organização das Nações Unidas

PBF	Programa Bolsa Família
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SAGRI	Secretaria de Agricultura do Estado do Pará
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEDAP	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca
SERFAL	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SGE	Sistema de Gestão Estratégica
SPM-PR	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SVS	Secretaria de Vigilância em Saúde
UFPR	Universidade Federal do Paraná
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>TERRITÓRIO - TERRITÓRIOS: DO DEBATE CONCEITUAL À POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1</b>	<b>TERRITÓRIO: DA GEOGRAFIA PARA A POLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE NECESSÁRIO À COMPREENSÃO DOS PROPÓSITOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA .....</b>	<b>47</b>
<b>4</b>	<b>DO PRONAT AO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA .....</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>A MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NO NORDESTE PARAENSE.....</b>	<b>87</b>
<b>5.1</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO NORDESTE PARAENSE .....</b>	<b>87</b>
<b>5.2</b>	<b>PROJETOS, AQUISIÇÕES E GESTÃO DOS BENS: A CONCRETUDE DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA NO NORDESTE PARAENSE .....</b>	<b>117</b>
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>152</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Desenvolvimento é um termo constantemente utilizado por diversos governos e instituições públicas e privadas. São raros os discursos políticos que não definam o desenvolvimento enquanto o objetivo de suas realizações. Isto porque, no senso comum, ele é amplamente entendido como a melhoria das condições de vida de uma sociedade, e seria, portanto, vontade de todos. Como questionou Montenegro Gomez (2006): quem seria contra algo que se pretende como solução de todos os problemas? Algo que traria benefícios a todos e possibilitaria a melhoria da qualidade de vida?

Apesar desta concepção, o caminho já percorrido com base neste discurso e seus desdobramentos não têm mostrado resultados próximos ao esperado. Assim, o desenvolvimento se consolida mais como promessa do que como efetivação, reaparecendo com novas roupagens, as quais, sempre “a partir de agora”, resolverão os problemas que persistiram. Essas novas roupagens, no entanto, dificilmente rompem com aquilo que é a sua essência: o desenvolvimento com base nas relações capitalistas de produção.

Nas últimas duas décadas, em escala nacional e internacional, o discurso do desenvolvimento se reinventa numa nova proposta: o desenvolvimento territorial. Este é apresentado como se fosse diferente dos demais e resultaria de uma nova perspectiva, agora mais abrangente, fugindo daquilo que ficou desta vez taxado de incorreto: a setorialidade. Assim, em busca de uma visão menos fragmentada e, conseqüentemente, mais integradora, o desenvolvimento territorial aparece como solução da limitadora visão em setores, sejam eles, por exemplo, da cidadania (setor de saúde, setor de educação) ou da economia (setor agrícola, setor industrial).

Esta nova perspectiva, além da proposta de superação da setorialidade, também inclui preocupações que dizem respeito à participação popular e ao desenvolvimento sustentável. Ambas permitiriam um desenvolvimento social e ambientalmente consciente, ao criarem novos mecanismos de decisão para sociedade civil, mediante a participação popular. Alcançar-se-ia legitimidade às decisões combinada com respeito à dinâmica ambiental dos locais atingidos, onda essa que passou a tomar corpo no final dos anos 1950.

Esse processo demarcou uma distinção com a ideia “antiga” de desenvolvimento, sobrevivendo o esforço de alteração do seu significado, encaminhando-se para uma suposta

*nova possibilidade* de desenvolvimento. Emanada de órgãos e instituições supranacionais, adentrou a agenda dos Estados Nacionais, atores legais e legítimos da gestão territorial e promotores do desenvolvimento, incumbindo-lhes de instituírem políticas públicas afinadas com a nova concepção, a exemplo do que ocorreu no Brasil.

No Brasil, as medidas que têm como base esta concepção de desenvolvimento são marcadas por dois grandes programas: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), criador dos Territórios Rurais em 2003, e o Programa Territórios da Cidadania em 2008, que transformou parte dos Territórios Rurais e criou novos Territórios da Cidadania.

Estes programas são concebidos sob essa nova orientação, pois além da busca pela superação da visão setorial, também incluem a participação da sociedade civil e o discurso do desenvolvimento sustentável. A primeira, pela proposição de conglomerados de municípios que pensariam projetos conjuntamente para atingir todo o território, nas áreas urbanas e rurais. A segunda, garantida pela participação de representantes da sociedade civil, em parceria com representantes do poder público, formando um colegiado paritário com poder deliberativo sobre parte dos investimentos públicos a serem feitos nos municípios que compõem o território. A terceira, pela criação de planos territoriais de desenvolvimento territorial sustentável, que serviriam de base às ações a serem deliberadas. Desta maneira, com discursos convincentes, revelados em diversos documentos governamentais analisados posteriormente neste trabalho, cria-se uma expectativa muito grande frente às políticas públicas territoriais. Soma-se a isso o fato de as áreas selecionadas para sua aplicação serem, grosso modo, as com maiores vulnerabilidades sociais e que são geralmente atendidas precariamente pelo poder público. Assim, os dois programas em questão propuseram-se a resolver muitos problemas e problemas muito complexos.

A participação popular, o discurso de empoderamento, o reconhecimento de todos os integrantes do território enquanto atores responsáveis pela sua construção, a pretensa autodeterminação que é possível inferir da proposição governamental (BRASIL, 2005) criaram uma expectativa de que, *desta vez*, o desenvolvimento seguiria outros caminhos, ou seja, resultaria na melhoria da qualidade de vida da população daquele Território. Os mecanismos de participação popular, discutindo as prioridades do território, e o prometido poder de decisão, definindo as aplicações do dinheiro público, deram o tom das expectativas.

O PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania são o resultado deste novo cenário de desenvolvimento territorial, cujas propostas almejam participação popular, abordagem territorial e desenvolvimento sustentável. A aproximação com os documentos oficiais, decretos e demais publicações levou-nos a questionar se as medidas concretas tomadas com base nessa perspectiva de desenvolvimento territorial possibilitaram os avanços propostos. Afinal, entre o discurso e a efetivação da política pública há um longo caminho a ser percorrido, como será demonstrado neste trabalho.

Fez-se necessário um aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento, conceito essencial para compreender as políticas públicas, pois serve como seu fundamento. Ao indagar sobre qual modelo de desenvolvimento norteia tais programas no âmbito nacional, encontramos em Montenegro Gomez (2006) e Souza (2000, 2015), propostas de interpretação indispensáveis à análise. Nestes termos, toma corpo o seguinte questionamento: seriam estes programas baseados num desenvolvimento responsável pela formação de um território autônomo, respeitando as autonomias individual e coletiva, possibilitando a autodeterminação daqueles que o compõe, como propõe Souza (2000)? Estaríamos diante de um desenvolvimento sócio-espacial, que permitiria a melhoria das condições de vida da população a partir de sua capacidade individual e coletiva de decisão (SOUZA, 2015)? Ou então, por outro lado, estaríamos mais uma vez diante de uma nova roupagem do desenvolvimento que, na verdade, objetiva a expansão das relações capitalistas de produção e o controle social<sup>1</sup>, cada vez mais sofisticado e sutil, como entendeu Montenegro Gomez (2006) e Souza (2014)? Não pretendemos com estes questionamentos fazer uma oposição dual e inconciliável entre as respectivas concepções sobre o desenvolvimento, mas incorporá-las dialeticamente frente às propostas de desenvolvimento territorial nos marcos da melhoria das condições de vida da população.

Essa problemática justifica a realização desta pesquisa, fruto da preocupação em discutir mecanismos que viabilizem a melhoria das condições destacadas. Para tanto, é necessário analisar as propostas já existentes, avaliando suas potencialidades, contribuições e limitações, condição fundamental para parametrizar mudanças virtuosas, mesmo que num primeiro momento sobressaia-se um caráter diagnóstico. A expansão dos programas de

---

<sup>1</sup> Controle social, neste trabalho, assume o sentido de *controle da sociedade* por alguma instituição e não o *controle realizado pela sociedade*.

desenvolvimento territorial é parte relevante desta questão enquanto promessa e, por conta disso, deve ser debatida com criticidade.

O debate sobre os modelos de desenvolvimento tomou força e se fundiu com o objetivo inicial deste trabalho enquanto projeto, focado unicamente na compreensão da concepção e execução das políticas públicas territoriais. Dentre os programas com abordagem territorial, selecionamos o Programa Territórios da Cidadania por considerá-lo a expressão mais fiel às propostas do desenvolvimento territorial. Ao longo do trabalho, verificou-se que a mediação de diversos ministérios ocorre de maneira controversa, distante, portanto, da abordagem que se pretende territorial. *Assim, tivemos como objetivo geral deste trabalho compreender qual concepção de desenvolvimento norteia e efetiva-se no Programa Território da Cidadania.*

Para atingi-lo, selecionamos especificamente o Território Nordeste Paraense<sup>2</sup>. Não almejamos sentenciar que este Território tem o comportamento semelhante ou idêntico ao dos demais, mas sim compreender este programa como expressão da nova concepção de desenvolvimento territorial e a sua materialização em medidas concretas. Com isso, delimitamos alguns objetivos específicos que auxiliaram a aproximação para com o objetivo geral:

*O primeiro objetivo específico* foi compreender o conceito de território subjacente ao Programa implantado pelo governo federal e discuti-lo frente às proposições da ciência geográfica. Como o foco é o conjunto de medidas de abordagem territorial, não há como fugir do diálogo com os conceitos de território. Por conta disso, buscamos entre estas duas origens aproximações, distanciamentos e aplicações do conceito. Este exercício, realizado no capítulo 2, deu-se a partir das definições utilizadas pelo governo federal.

De início, procedeu-se à discussão do conceito de território baseado em diversos autores da Geografia, a começar por Ratzel (1983), autor clássico da Geografia que teoriza e discute as relações entre Estado, solo e população, marcando uma época do pensamento geográfico. Em seguida, são debatidas as contribuições de Raffestin (1993) que, ao propor

---

<sup>2</sup> O projeto sofreu uma mudança de área de estudo, resultante da mudança de residência do autor do trabalho, que inviabilizou o estudo do primeiro Território proposto: o Território Norte Pioneiro, no Paraná. A mudança do autor decorre da aprovação em concurso público de cargo efetivo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA).

uma problemática relacional, traz as considerações de Foucault (1999) sobre poder para entender o território. Esta busca superar o que chama de Geografia de Estado, tipicamente ratzeliana, para inaugurar uma nova proposta conceitual que se faz presente até hoje. Com o novo conceito de poder, entendendo-o como parte intrínseca de todas as relações sociais, em Raffestin (1993) é rompida a clássica representação que o toma enquanto monopólio de Estado, daí a amplitude do conceito de território em sua obra.

No âmbito da produção científica nacional são contempladas ideias de Saquet (2015), que propõe uma abordagem do território enquanto unidade material e imaterial, do pensamento e do real, marcado por continuidades e descontinuidades, segundo uma perspectiva multiescalar. Discutimos também as ideias de Haesbaert (2007a) que, por sua vez, propõe a multiterritorialidade como característica fundamental do território no período recente, marcado pela mobilidade. Nestes termos, explica a desterritorialização, enquanto processo ininterrupto de formação do território. Por último, encontramos em Souza (2000, 2008) uma proposta do conceito de território próxima à de Raffestin (1993), definindo-o como parcela do espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, formando uma teia de relações sociais projetadas nos espaços concretos. Dessa forma, o autor questiona quem domina ou influencia o espaço, trazendo à tona a discussão de territórios autônomos e heterônomos, como será detalhado no trabalho.

Em suma, buscamos identificar algumas aproximações entre os conceitos apresentados por estes autores e a definição utilizada pelo governo federal para estas políticas, com o objetivo de compreender os avanços e as limitações deste último. Neste caso, conclui-se que a omissão da discussão de poder nos documentos institucionais apresenta-se como limitação essencial e intrínseca ao Programa.

*O segundo objetivo específico* consistiu em discutir as diferentes concepções de desenvolvimento, como forma de identificar a pretensão do Programa Territórios da Cidadania. Partindo do princípio de que as medidas estatais têm como base uma proposta de desenvolvimento, buscamos aprofundar essa discussão com objetivo de compreender em que modelo de desenvolvimento o programa em questão está ancorado, resultando no capítulo 3. Para isso, encontramos em Montenegro Gomez (2006) uma crítica ao conceito de desenvolvimento fundamentado numa estratégia de expansão das relações capitalistas de produção e controle social. A partir deste autor e de Souza (2014), aprofundamos as discussões com base em Foucault (1999), tratando das duas formas de governo adotadas pelos

governantes: enquanto controle de uma parcela da superfície terrestre e enquanto controle social. E a respectiva contribuição de Deleuze (1992) à discussão, concluindo que vivemos atualmente num período de controle social, no qual o controle seria mais sutil, tendendo à imperceptibilidade, pois se adapta àqueles que não seriam enquadrados como capitalistas.

Este controle social, marcado por certa permissividade, aceita formas consideradas divergentes de sua configuração capitalista com objetivo de aprimorar o controle social sobre parcelas da população, dentre as quais o campesinato. Compreendemos que os camponeses pautam-se por relações não-capitalistas de produção sendo afetados, junto com povos tradicionais, por essas estratégias de controle social. Com base nas ideias de Martins (2004), Oliveira (2007) e Paulino (2012) compreendemos que o desenvolvimento do capitalismo engendra, contraditoriamente, relações não-capitalistas de produção. O controle social, na presente etapa do capitalismo, serviria como tentativa de subordinação e desfiguração do campesinato, ao incluí-lo dentro da lógica de produção capitalista a qual o propósito do desenvolvimento territorial não se desassociou, como demonstra este trabalho, devidamente apoiado em Montenegro Gomez (2006).

Este viés analítico se contrapõe às ideias de Amartya Sen (2000), segundo o qual a liberdade seria meio e fim para o desenvolvimento. Valorizando a liberdade individual, este autor entende que dadas as oportunidades adequadas, os indivíduos são capazes de definir o seu próprio destino. Sendo assim, o objetivo do desenvolvimento é fazer com que a liberdade seja um instrumento para atingi-lo e, ao mesmo tempo, sua finalidade. Esta concepção é igualmente criticada por Domingues (2003), para o qual o silêncio de Sen sobre a origem das desigualdades ajuda a evitar mudanças estruturais na ordem vigente, como se medidas conjunturais fossem o suficiente.

A identificação de tal lacuna teórico-metodológica foi favorecida também pelas contribuições de Souza (2015) no tocante ao conceito de desenvolvimento. Este autor o categoriza como desenvolvimento sócio-espacial, advertindo sobre a necessidade de tomá-lo como uma macroteoria aberta, enquanto caminho a ser seguido aos que propõem a transformação social virtuosa. Para isto, considera primordial que haja autonomia e lucidez nas decisões sobre os caminhos a serem seguidos, como forma de estender a todos os membros de um território a capacidade de influenciar as decisões que de uma forma ou de outra lhe dizem respeito.

Nesta perspectiva, foram trabalhadas diversas concepções sobre o desenvolvimento, buscando-se destacar algumas possibilidades e limitações em seu uso frente aos Programas instituídos segundo a concepção do desenvolvimento territorial. Estas possibilidades e limitações nos serviram de subsídio para a análise da materialização do Programa, como se verá nos capítulos 4 e 5.

*O terceiro objetivo específico* foi analisar o contexto de surgimento das propostas de desenvolvimento territorial e suas institucionalidades no Brasil. Tendo como ponto de partida a execução das políticas públicas territoriais, o capítulo 4 propõe uma aproximação entre os contextos de surgimento das políticas públicas de cunho territorial e a fundamentação legal do Programa Territórios da Cidadania, incluindo-se a problemática das alocações de verba e de execução.

Sendo assim, o esforço foi o de compreender os contextos internacionais e nacionais que resultaram na instituição do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. Inicialmente, empreende-se um diálogo com Bonnal e Maluf (2009), para uma revisão bibliográfica sobre o papel do Estado a partir do Consenso de Washington. Igual esforço envolve a análise do princípio da subsidiariedade, que define a elaboração de políticas públicas a partir dos que serão por ela afetados. As contribuições de Montenegro Gomez (2006) permitem elucidar o contexto internacional no âmbito da formação do Grupo Interagencial, que disseminou as ideias do desenvolvimento territorial sustentável.

Silva (2012, 2013) e Medeiros e Dias (2012) tratam do surgimento do PRONAT, enquanto marco da criação das políticas públicas territoriais, apresentando as diferentes instituições, conselhos e órgãos que são responsáveis pelo programa, bem como o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), principal instrumento de planejamento e gestão social dos territórios. Complementarmente tratamos das chamadas públicas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que buscou aproximar as universidades da gestão dos programas. Nesta ordem, o foco recai sobre os projetos de 2009, para os Territórios Rurais, e 2014, para os Territórios da Cidadania.

O decreto que define a alocação e a aplicação das verbas da Matriz de Ações de 2013, e que serve de base às ações no Programa também foi analisado. Ele revela um elemento essencial: o montante investido pelo Programa é, na verdade, uma realocação de verbas já existentes em outros ministérios, sobre o qual não há autonomia de decisão pelo

colegiado territorial, fato identificado também por Leite e Wesz Junior (2011) e confirmado em todas as entrevistas. Evidências, portanto, de limitações consistentes à autonomia dos sujeitos e da coletividade. Por fim, a análise recaiu sobre a participação do Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET) do Território Nordeste Paraense, tendo como base entrevistas e artigos publicado pelo grupo.

*O quarto objetivo específico* buscou compreender a formação e a situação do Território Nordeste Paraense, segundo a realidade atual dos projetos deliberados pelo colegiado territorial no âmbito do Programa Territórios da Cidadania. A investigação de um recorte territorial específico exigiu a contextualização das medidas e seu histórico, que é indissociável da situação atual, devidamente deslindada no último capítulo do trabalho.

O Território é composto por 20 municípios bastante extensos e também heterogêneos. Dados contidos no PTDRS que revelam a composição do Território, seguida de diversas características, tal como caracterização da população rural e urbana, renda e dependência de programas sociais ganharam relevo nas análises aqui propostas.

Considerar o processo de formação do Território no contexto da Amazônia Legal exigiu atenção especial às dinâmicas próprias desta região do Brasil. Com base em Porto-Gonçalves (2015), diferenciamos os padrões de ocupação da Amazônia: *rio-várzea-floresta* e *terra firme-rodovia-subsolo*. É neste último que se insere o Território estudado, em que parte dos municípios é cortada pela Rodovia Belém-Brasília, vetor de mudanças significativas conforme este autor aponta. Representações e intervenções exteriores aos sujeitos do lugar deram o tom da apropriação pelos e para os de fora da Amazônia, seja estrangeiro ou não-amazônida. Nestes termos, encaminhou-se a integração com o restante do Brasil segundo um modelo de desenvolvimento calcado na expansão da agricultura capitalista, na exploração mineral e nas tentativas pontuais de industrialização.

Para compreender as dinâmicas desencadeadas com a expansão das relações capitalistas para o campo, foi necessário recorrer aos dados do Censo Agropecuário de 2006, bem como da Produção Agrícola Municipal de vários anos, ambos disponibilizados pelo IBGE. Associando-os aos trabalhos de Silva, Magalhães e Farias (2016), e Macedo, Gomes e Silva (2016), foi possível identificar duas frentes de expansão do agronegócio: de dendeicultura, que atinge o noroeste do Território, seguindo no sentido sudeste; e de grãos,

que atinge o sudeste do Território, seguindo em sentido inverso. A violência no campo daí resultante foi tratada segundo apontamentos de Girardi (2008).

O enfoque para as atividades que afetam de maneira mais abrangente os municípios, como a agricultura capitalista, foi a opção metodológica possível, em face da combinação entre extensão do Território e sua complexidade. Esta é fonte de contradições infindáveis, não sendo pretensão deste trabalho abarcá-las em sua totalidade. Outrossim, informações e documentos obtidos nas entrevistas, nos trabalhos de campo<sup>3</sup> e nos documentos disponíveis no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), permitiram compreender quais medidas foram completamente implementadas, como se deu a sua gestão e como elas estão contribuindo para a sociedade.

As entrevistas foram realizadas com alguns atores envolvidos diretamente com o colegiado territorial, com a realização dos projetos e com a gestão dos bens adquiridos. Esta escolha está aliada ao objetivo geral do trabalho, centrado na efetivação do Programa. Todas as entrevistas foram realizadas a partir de perguntas semiestruturadas, buscando compreender o papel do entrevistado no Programa, o processo de aprovação das medidas e a situação atual das realizações desse. Os trabalhos de campo foram realizados nos municípios de atuação profissional dos entrevistados e nos locais para onde foram destinadas as aquisições do Programa.

Deparamo-nos com a dificuldade de entrar em contato com algumas pessoas para buscar informações. Entre as prefeituras dos municípios visitados, a regra é a falta de telefone fixo para contato. Como o colegiado territorial também não possui todos os contatos dos responsáveis pela gestão dos bens, tivemos que buscá-los pessoalmente nas prefeituras e sindicatos dos trabalhadores rurais, chegando até eles pelos seus telefones celulares pessoais.

A decisão pelo recorte temporal iniciado em 2009 deve-se ao fato de ser este o ano seguinte ao da criação do Programa Territórios da Cidadania, momento em que alguns Territórios Rurais do PRONAT ganharam essa designação, como é o caso do Território Nordeste Paraense. Apesar do decreto de sua criação ser do ano de 2008, neste ano não houve projetos demandados no âmbito do Programa.

---

<sup>3</sup> As datas e os locais das entrevistas e trabalhos de campo são apresentadas ao longo do trabalho conforme suas informações vão compondo o texto.

A análise ano a ano se explica pelo fato de os projetos serem enviados anualmente pelo colegiado para contemplar as chamadas do Programa, seguindo o manual do PROINF, documento que normatiza o envio de projetos. Observou-se que existem sérias dificuldades na consolidação dos projetos, sendo o de 2009 o único finalizado até o momento. Os demais foram marcados por problemas diversos, tratados mais especificamente no quinto capítulo. Assim, dos oito anos de existência do Programa Territórios da Cidadania, em apenas um as medidas deliberadas foram concretizadas. Nesta parte há evidência das limitações do Programa, pelo menos no que tange ao Território Nordeste Paraense.

Entrevistas com diversos atores envolvidos com o colegiado territorial e com os responsáveis pela gestão dos itens adquiridos pelo Programa revelaram a dificuldade de gestão dos bens adquiridos no projeto de 2009, uma vez que não há verba específica para isso, dificultando o seu uso compartilhado entre as entidades (sindicatos, prefeituras e associações) e o controle pelo colegiado territorial, pela secretaria estadual e/ou federal. Com isso, os cessionários do bem precisam encontrar maneiras de custeá-lo e mantê-lo. Soma-se a isso a inexistência de uma regulamentação explícita sobre o uso do bem, que fica a critério daqueles que possuem a cessão, o que não significa, necessariamente, desvio de sua função.

Observou-se que tais bens têm um uso constante e afetam a vida da população dos municípios que possuem a sua cessão. Assim, buscamos apresentar com relatos, documentos e fotos a materialização do Programa, discutindo seus desdobramentos frente às suas promessas.

No esforço de atingir os objetivos propostos para esta pesquisa, as certezas foram sendo esvaídas e o inicialmente pretendido revelou-se mais árduo do que o previsto. Compreender o desenvolvimento que fundamenta as políticas públicas de abordagem territorial apenas enquanto forma de controle social nos pareceu limitante às suas possibilidades. Focar nas possíveis benesses que ele trouxe/trará, por outro lado, pareceu render-se ao discurso dos que buscam o controle social. Encontrar neste o que poderia ser um caminho que viabilize, dentro de um modelo societário desigual, um desenvolvimento justo e igualitário, pareceu inocente.

Em suma, pudemos concluir que *existe um descompasso entre as promessas do Programa e suas realizações*. Desse modo, o Programa promete muito mais do que cumpre, tendo um discurso que se alinha à autonomia dos sujeitos e das coletividades que o compõem,

mas sem criar mecanismos para que isto de fato ocorra. Portanto, não há como pensar o Programa Territórios da Cidadania enquanto viabilizador de um desenvolvimento sócio-espacial, que possibilitaria a criação de territórios autônomos. Entendemos tratar-se mais uma expectativa do que uma realização, havendo mais expectativas não cumpridas do que cumpridas, como preconizou Montenegro Gomez (2006), ao tratar de desenvolvimento enquanto forma de controle social.

Para concluir, seguimos com a tentativa de aproximar a fundamentação teórica evocada para o trabalho aos elementos dispostos nos documentos, aos fenômenos captados nos trabalhos de campo e nas entrevistas, o que nos leva a questionar o discurso subjacente ao Programa, sendo mais adequado enquadrá-lo num conjunto de medidas que buscam o controle social do que propriamente o desenvolvimento sócio-espacial.

As medidas aplicadas são muito pontuais frente às fragilidades do Território. A manutenção, o uso coletivo, a falta de verba para a gestão do colegiado territorial e as distâncias parecem ser agravantes que vão além da concepção e da realização da política, pois dificultam o seu funcionamento, como detalhado durante o trabalho.

## **2. TERRITÓRIO - TERRITÓRIOS: DO DEBATE CONCEITUAL À POLÍTICA PÚBLICA**

As políticas públicas territoriais marcam a discussão sobre a atuação do Estado brasileiro no começo do século XXI. O território, conceito balizador desta abordagem, precisa ser discutido à luz de autores que contribuíram para a construção deste, buscando compreender quais as suas potencialidades. No entanto, primeiramente é necessário discutir a proposta do conceito de território utilizada pelas políticas públicas territoriais no Brasil, uma vez que a aplicação do conceito e sua discussão resultam em abordagens diferentes. O conceito acadêmico, que comporta diferentes propostas, estreita-se ao ser convertido em uma definição de caráter normativo. É possível, de antemão, questionar a viabilidade do uso dessa riqueza conceitual na sua aplicação, visto que a definição legal não se pauta por diferentes perspectivas, mas pela definição estrita do conceito.

Não defendemos, com isto, a análise de Schneider e Tartaruga (2005). Segundo estes autores, precisaríamos separar dois usos possíveis do conceito de território. O primeiro caso se trata do uso tal qual a abordagem científica se propõe. No segundo caso, por sua vez, trata-se dos sentidos instrumentais e práticos que são atribuídos ao território para sua aplicação nas abordagens territoriais (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 107). Assim, propõem uma diferenciação entre a perspectiva científica e instrumental do conceito de território. Ao adotar essa divisão, no entanto, corre-se o risco de haver um distanciamento entre o conceito e a sua aplicação, entre teoria e prática.

Assim, para compreender as diferenças e semelhanças entre as propostas do conceito de território, faz-se necessário analisar o documento Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (BRASIL, 2005), publicado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este documento servirá de referência para a discussão sobre o conceito de território utilizado pelo Estado brasileiro<sup>4</sup> no que diz respeito às políticas públicas de abordagem territorial. Além disso, este documento é essencial pois implementa o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), marco da construção das políticas públicas territoriais do Brasil.

---

<sup>4</sup> Este texto é uma sequência a outros dois textos publicados anteriormente na perspectiva de implantar a abordagem territorial das políticas públicas no Brasil (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 355)

Este documento tem como objetivo geral “[...] promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.” (BRASIL, 2005, p. 7). Como objetivos específicos, o documento menciona o propósito de promover e apoiar: a gestão e organização dos atores do território rural; o planejamento e a gestão social dos territórios, com referência para o desenvolvimento sustentável, autonomia e participação social; iniciativas que busquem a dinamização e diversificação das economias territoriais, com referência à valorização dos recursos, competitividade territorial, crescimento, distribuição de renda e geração de empregos; implementação e integração de políticas públicas buscando a redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de renda com equidade social. (BRASIL, 2005, p 7).

Como conceito fundamental deste documento que serve de referências a políticas públicas territoriais, o território é definido como um

[...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, como cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 7-8).

A abordagem territorial, segundo o documento (BRASIL, 2005, p. 8), seria justificada por, no mínimo, quatro aspectos: 1) o rural não se resume ao agrícola; além de setor econômico, tem como características menor grau de artificialização se comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, a maior influência dos fatores naturais; 2) a escala municipal é muito restrita e a estadual é muito ampla; 3) acentuação do movimento de descentralização das políticas, com atribuição das competências aos espaços locais; e 4) o território é a escala que melhor dimensiona as relações de proximidade entre grupos sociais e instituições, que podem se transformar em trunfos para o desenvolvimento.

A abordagem territorial, assim, não seria somente um redimensionamento de escalas, mas também um outro método que favoreceria os processos necessários ao desenvolvimento. Este não seria resultado da “[...] ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem *em torno de uma visão de futuro*” (BRASIL, 2005, p. 8, grifo nosso). Com isso, seria possível uma proposta centrada baseada

nas pessoas, levando em consideração os pontos de interação “[...] entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a *integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos* como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais” (BRASIL, 2005, p.8, grifo nosso).

Essas últimas citações revelam parte da proposta das políticas públicas de abordagem territorial. Na primeira destas é possível perceber a tentativa de compreender o território enquanto unidade que, ao permitir o diálogo entre seus agentes sociais, permitiria a implementação de propostas de desenvolvimento comum ao território, baseado em *uma visão de futuro*. Na segunda, por sua vez, podemos perceber que deve haver a integração entre sistemas socioculturais e ambientais, mas estes sistemas devem ser pensados dentro da sua *integração produtiva e do aproveitamento competitivo* de seus recursos. Assim, a pretensa unidade do território e integração produtiva marcam a abordagem territorial.

O território apresentado no documento, além do já apontado, aparece como conceito integrador, no qual devem ser consideradas quatro dimensões a serem abordadas pelas políticas: econômica, marcada pela capacidade de gerar oportunidades de trabalho e renda aos sujeitos; sociocultural, em busca de maior equidade social, tendo como referência a história e os valores do local, respeitando sua diversidade interna; político-institucional, ao criar novas institucionalidades que permitam o desenvolvimento; ambiental, entendendo o meio ambiente como ativo do desenvolvimento e tendo base no princípio da sustentabilidade (BRASIL, 2005, p. 9).

Apresentada a compreensão do conceito de território para as políticas públicas territoriais no Brasil, seguiremos com um resgate de algumas abordagens sobre o conceito de território para a Geografia, ciência que o tem como base para muitos de seus estudos e pesquisas. Por fim, discutiremos algumas semelhanças e diferenças entre as duas abordagens do conceito. Este documento será retomado adiante com outro objetivo: compreender as propostas da política pública em si.

## **2.1 Território: da Geografia para a política pública**

Uma política pública como os Territórios da Cidadania tem como base o conceito de território para a aplicação de suas ações. Desta maneira, é indispensável à análise desta

política nos aproximarmos da discussão sobre este conceito, apoiando-nos na Geografia para identificar as contribuições e limitações para as políticas públicas em questão.

Nos primórdios da Geografia moderna, o conceito irá aparecer na obra de Federich Ratzel (1983), a qual está inserida em seu contexto específico, que precisa ser levando em conta, pois isso contribui ao entendimento de seu pensamento. Segundo Castro (2014, p. 70-71), duas dimensões são importantes para compreender o momento: 1) a consolidação dos Estados nacionais, o ambiente político dos séculos XVIII e XIX e o caso particular da Alemanha, unificada em 1870; e 2) a influência do ambiente filosófico e científico, com destaque para a biologia, resultante do evolucionismo de Charles Darwin, e a sociologia, ocupada com a análise dos impactos da Revolução Industrial.

Para Gomes (2014, p. 186-187), a projeção da biologia no século XIX fez com que Ratzel buscasse aproximar-se dessa abordagem a fim de atingir o status de ciência positiva moderna, recolocando a Geografia na modernidade científica. Assim, Gomes (2014, p. 187) conclui que “[...] o seu ponto de partida pela ciência positiva é claro, sem ambiguidades. [...]”.

Segundo Raffestin (1993, p. 13), Ratzel partiu de uma ligação próxima entre Estado e solo<sup>5</sup>. De acordo com Ratzel, (1983, p. 93) “[...] considera-se como fora de dúvida que o Estado não pode existir sem um solo”, assim como as sociedades mais simples. A relação entre sociedade, Estado e solo seria condicionada pela busca por alimentação e habitação. Para Ratzel (1983, p. 96),

Quer o homem busque alimentos através da caça, da pesca dos frutos da terra, é sempre da natureza da alimentação que dependem o lugar da habitação e a extensão do terreno que produz alimentos. [...] Há então uma multiplicidade de fenômenos sociais que tem sua causa na necessidade, primitiva e premente, da alimentação.

Pressupunha, portanto, que a alimentação definiria a busca por habitação. Dessa maneira, o crescimento populacional ocasionaria uma demanda maior por alimentos, resultando num crescimento da demanda por solo. É a partir desse raciocínio que Ratzel (1983, p. 96) entende que “[...] se a família cresce por multiplicação natural, então se vê crescer o solo que lhe é necessário para poder viver”. Com isso, “todo crescimento da

---

<sup>5</sup> Segundo Souza (2000, p. 86) Ratzel utiliza o termo solo [Boden] e não território, pois entende território enquanto sinônimo de território de Estado, ausente de atributos materiais. Estes, seriam compreendidos pelo solo [Boden].

sociedade é, na realidade, um crescimento do Estado” (RATZEL, 1983, p. 96). O Estado, assim, é fundado a partir dessa organização da sociedade para explorar as potencialidades do território. (RAFFESTIN, 1993, p. 13).

Mesmo com a tendência natural à expansão dos territórios estatais, Ratzel (1983, p. 97-98) prevê que em condições especiais o Estado deve renunciar à expansão: casos em que a população se tornaria muito densa, sendo necessária a intervenção de forças políticas e sociais, impedindo esse crescimento natural do território por meio de migrações. Desta maneira, com a redução da população, também estaria reduzida a necessidade de mais território. Nos casos em que “[...] a humanidade não ultrapassou o estágio da barbárie [...]”, o Estado busca as maneiras mais rápidas e eficazes para “[...] diminuir artificialmente o número de vidas humanas e às quais a sociedade é obrigada a se conformar, desde o abandono de recém-nascidos até a antropofagia [...]” e a guerra (RATZEL, 1983, p. 97-98).

A interação entre solo, sociedade e Estado é reiterada em seu texto, entendendo a sociedade como intermediária que une o Estado ao solo (RATZEL, 1983, p. 98). Desse modo, a tendência de isolamento de alguns povos, quando ignorada, “[...] sacrificaram as forças que lhes teriam permitido crescer” (RATZEL, 1983, p. 98).

De forma resumida, o pensamento ratzeliano é melhor expresso nas palavras do próprio autor. O trecho a seguir deixa claro a sua compreensão da relação entre sociedade, Estado e solo:

Vemos, com efeito, no solo, a fonte de toda a servidão. Sempre o mesmo e sempre situado no mesmo ponto do espaço, ele serve como suporte rígido aos homens, às aspirações mutáveis dos homens, e quando lhes acontece esquecer desse substrato, ele lhes faz sentir seu império e lhes lembra, por sérias advertências, que toda a vida do Estado tem suas raízes na terra. Ele regula os destinos dos povos com uma brutalidade cega. Um povo deve viver sobre o solo que recebeu por acaso, deve nele morrer, deve submeter-se à sua lei; ele consiste, com efeito, em conservar sempre e apesar de tudo o território nacional, e em fazer de tudo para permanecer o único a dele desfrutar, mesmo quando os laços de sangue, as afinidades étnicas inclinassem os corações para gentes e as coisas situadas além das fronteiras. (RATZEL, 1983, p. 100)

É possível perceber que Ratzel (1983) apresenta uma noção de territorialidade específica, composta de história, tradição e ideologia, mas de um modo naturalizado (SOUZA, 2000, p. 85-86). Defende, então, que sua população deve se submeter às suas leis,

pensando numa dinâmica natural do território, contra a qual não faria sentido seguir em direção contrária, fazendo de tudo para defendê-lo, mesmo quando certos pensamentos o levassem a defender outros povos ou territórios.

Ratzel (1983), assim, apresenta um conceito que não pode ser apreendido fora do contexto em que foi proposto: consolidação dos Estados nacionais, em particular o alemão; expansão territorial destes Estados, com a sua respectiva centralização do poder; e aproximação das ciências biológicas. Fugindo à sina classificatória (determinista, naturalista ou qualquer outra), entendemos que esta apreensão do conceito demonstra limitações significativas à atualidade, uma vez que o contexto que nos encontramos é, em muito, diferente do período vivido por Ratzel (1983), principalmente no que diz respeito às formas de dominação e expansão dos Estados.

Novos processos e arranjos sócio-espaciais<sup>6</sup>, cada vez mais complexos, demandaram a atualização do conceito de território. Segundo Santos, (2012, p. 59) o período pós-2ª Guerra Mundial acaba por atingir todas as ciências, tratando-se de uma verdadeira revolução nas ciências humanas. Este novo cenário, segundo Saquet (2015, p. 38), envolveu pesquisadores que buscavam romper com as abordagens positivistas e neopositivistas, dominantes até o momento, num processo iniciado na década de 1950 e que segue até o final de 1970. A ciência geográfica enquanto ciência da diferenciação espacial, centrada na dicotomização entre sociedade e natureza, apresentava limitações para a compreensão do mundo contemporâneo (SAQUET, 2015, p. 38).

As mudanças no pensamento científico e no mundo após a década de 1950 dão novamente destaque ao conceito de território. Na década de 1970 o conceito de território é retomado por abordagens preocupadas em explicar “[...] a dominação social, a constituição e expansão do poderio do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos como formas de controle na vida cotidiana e as próprias bases epistemológicas do pensamento geográfico [...]” (SAQUET, 2015, p. 53). Dentro deste movimento, nas ciências humanas e na filosofia alguns nomes se

---

<sup>6</sup> Optamos pelo uso do hífen concordando com a argumentação de Souza (2015, p. 15-17) ao defender a relevância das relações sociais na compreensão do espaço, buscando dar destaque a estas relações.

destacam<sup>7</sup>, como Gilles Deleuze, Félix Guattari, Michel Foucault, Giuseppe Dematteis, Jean Gottman, Henry Lefebvre, Claude Raffestin, entre outros (SAQUET, 2015, p. 53).

Claude Raffestin tem destaque entre estes pesquisadores, uma vez que serve de base a diversos outros estudos posteriores. Sua defesa consiste na ideia de que é preciso escapar da centralidade do Estado no que diz respeito ao poder, pois, desde Hegel, o Estado ocupa o horizonte da existência política (RAFFESTIN, 1993, p. 29). Sua defesa é por uma visão que abarque não somente as *formas investidas de poder*, o que considera de problemática<sup>8</sup> *morfofuncional*, mas também as *relações* que determinam essas formas, numa problemática *relacional*. Com isso, defende, portanto, uma problemática *relacional* em substituição ou ao menos como acréscimo a uma problemática morfofuncional (RAFFESTIN, 1993, p. 29, grifo do autor).

Ao adotar a problemática relacional, este autor prevê que as relações possuem elementos constitutivos, a saber: os atores, a política dos atores (suas intenções/finalidades), a estratégia para chegar a determinados fins, os mediatos da relação, os diversos códigos utilizados e os componentes espaciais e temporais da relação (RAFFESTIN, 1993, p. 39). A estratégia adotada pelos atores se apoia em diversos meios que possibilitam o controle do adversário e dos recursos.

A estratégia, portanto, pressupõe a necessidade de uma série de meios para atingir determinados fins. Raffestin (1993, p. 42-45) propõe que esses meios possuem características comuns: energia e informação. Energia, segundo Attali (1975 apud RAFFESTIN, 1993, p. 43), é um “[...] potencial que permite o deslocamento e/ou a modificação da matéria”. Informação, por sua vez e ainda segundo Attali (1975 apud RAFFESTIN, 1993, p. 43), é “[...] a forma ou a ordem que é detectada em toda matéria ou energia”.

Com isso, Raffestin (1993, p. 42) define que a estratégia é “[...] a combinação de uma série de elementos a serem convocados para chegar a um objetivo”. A diferença entre a estratégia de guerra e a estratégia no sentido geral está na destruição do adversário: enquanto

---

<sup>7</sup> Saquet (2015), em obra citada neste trabalho, realiza um estudo sobre as diferentes abordagens do território, o que resulta nesta publicação contendo a relação de autores considerados importantes na contribuição da construção do conceito de território.

<sup>8</sup> Aqui o termo problemática tem o sentido que o autor propõe em Raffestin (1993, p. 30), sendo: “Mecanismo que consiste em determinar, antes de qualquer análise, o estatuto de inteligibilidade capaz de justificar um sistema.”

o primeiro busca a destruição, o segundo busca, geralmente, o controle do adversário e dos recursos.

Este controle, portanto, realiza-se a partir do exercício do poder. Este conceito tem papel central em Raffestin (1993), que toma como base o poder em Michel Foucault (1999). Eis uma distinção clara da compreensão de Ratzel (1983), segundo o qual o Estado é uma instância privilegiada de poder, embora não exclusiva. Para Foucault (1999), há que se distinguir o poder estatal do poder enquanto relação social.

Ambos apontam a necessidade de diferenciar poder de Poder. Segundo Foucault (1999, p. 88), poder não pode ser confundido com o Poder, com letra maiúscula. Isto porque, este último deve ser entendido como “[...] conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos a um Estado determinado”. A análise de poder não deve tomar como ponto de partida “[...] a soberania do Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação; essas não são mais que formas terminais” (FOUCAULT, 1999, p. 88). Desta forma, o autor defende que o poder deve ser entendido como

[...] a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização; o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, formando cadeias ou sistemas ou ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si; enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais. (FOUCAULT, 1999, p. 88-89).

Raffestin (1993, p. 52), nessa linha de raciocínio, aponta que entender que o Poder é Estado, entendendo-o como um único elemento, significa suprimir o poder, com letra minúscula, uma vez que o poder se esconde atrás do Poder. Por conta disso, quanto maior for o Poder, mais escondido estará o poder, “[...] presente em cada relação, na curva de cada ação: insidioso, ele se aproveita de todas as fissuras sociais para infiltrar-se até o coração do homem” (RAFFESTIN, 1993, p. 52).

O Poder, institucional, do Estado, é mais fácil de identificar pois “[...] se manifesta a partir de aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos. É o poder visível, maciço, identificável. [...]” (RAFFESTIN, 1993, p. 52). Apesar da desconfiança pela ameaça que representa, é menos perigoso que o poder. Este, por sua vez, é

“[...] aquele que não se vê, ou que não se vê mais porque se acreditou tê-lo derrotado, condenando-o à prisão domiciliar” (RAFFESTIN, 1993, p. 52).

A centralidade na compreensão de poder por Foucault (1999, p. 89-92) tem como base algumas proposições: 1) o poder não é algo que se adquire, arrebatado ou compartilhado; ele é exercido a partir de diversos pontos e com relações desiguais e móveis; 2) as relações de poder não são externas a outros tipos de relação (econômicas, relações de conhecimentos, sexuais), mas são imanentes a essas relações e tem papel diretamente produtivo, não apenas regulador; 3) o poder vem de baixo; todas as relações de força, por maiores dominações que possam causar, são sustentadas pela correlação de forças múltiplas no interior de grupos restritos e instituições; 4) as relações de poder são intencionais e não subjetivas; não há poder que se exerça sem uma série de objetivos; a racionalidade das intenções muitas vezes é percebida apenas no nível limitado onde se insere; ao encontrar respaldo para sua propagação, distancia-se de sua origem, continuando com sua lógica, mas sem ninguém para tê-las concebido; 5) onde há poder, há resistência, não sendo exterior ao poder; o poder não pode existir senão em função dos múltiplos pontos de resistência, presentes na trama do poder; elas são o outro termo na relação de poder.

Sobre as novas possibilidades trazidas pela interpretação de poder de Foucault (1999), Raffestin (1983, p. 53) entende que

Há uma afinidade inegável entre essas proposições e nossa problemática. Toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações.

A partir dessa perspectiva, Saquet (2015, p. 32) entende que:

[...] o poder significa [...] relações sociais conflituosas e heterogêneas, variáveis, intencionalidade; relações de forças que extrapolam a atuação do Estado e envolvem e estão envolvidas em outros processos da vida cotidiana, como a família, as universidades, a igreja, o lugar de trabalho, etc.

Ainda segundo este autor, é fundamental o desvendamento dessas relações de poder e da ideologia, que agem na constituição do indivíduo. Este é integrado às atividades da vida em sociedade e à dinâmica sócio-espacial. Portanto, “[...] o território, nesta multidimensionalidade do mundo, assume significados, a partir de territorialidades plurais,

complexas e em unidade” (SAQUET, 2015, p. 33). E essa perspectiva é fundamental para o processo de redescobrimto do território, permitindo novas interpretações. “[...] mudam os significados de território conforme se altera a compreensão das relações de poder”. (SAQUET, 2015, p. 33).

Segundo Raffestin (1983, p. 65 apud SAQUET, 2015, p. 33), Foucault não expandiu o campo de poder, mas limitou e precisou o campo relacional, definindo que toda relação é poder. Raffestin (1993, p. 53), assim, define este campo como campo de poder, sendo o “[...] campo de poder [aquele] que organiza os elementos e as configurações”. Neste campo, as relações sociais consistem na dominação sobre os trunfos do poder, sendo estes divididos por Raffestin (1993, p. 58) em população, território e os recursos: no primeiro está a origem de todo poder; o segundo é o lugar de todas as relações; já o terceiro determina horizontes possíveis de ação.

Raffestin (1993, p. 152) entende que no âmbito de quaisquer organizações sociais, em diferentes momentos e em diversos graus, do Estado ao indivíduo, há “[...] atores sintagmáticos que produzem ‘territórios’”. Assim, a cristalização das relações de poder implica na cristalização da territorialidade<sup>9</sup>, assentada nos sistemas territoriais, compostos por malhas, nós, redes e tessituras.

Desta maneira, Raffestin (1993) apresenta elementos suficientes para uma nova proposição do conceito de território, agora pautado numa abordagem relacional a partir da centralidade do poder. De modo acertado, a nosso entender, o autor compreende todos os atores do território enquanto produtores do mesmo, uma vez que toda relação é permeada pelo poder, sendo possível dar maior visibilidade aos que anteriormente eram “apagados” simbolicamente do território, quando não literalmente. Sua influência é, atualmente, percebida em diversos autores que se detém no conceito de território.

Saquet (2015, p. 157) apresenta uma outra proposta para o conceito. Este autor propõe uma abordagem (i)material do território, considerando a indissociabilidade entre o pensamento e o que chama de *real*, entendido como a realidade a ser analisada. Para isso, defende que podemos levar em conta as experiências e estudos europeus, mas sempre

---

<sup>9</sup> Para Raffestin (1993, p. 160), territorialidade pode ser entendida como “[...] a maneira pela qual as sociedades satisfazem, num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de instrumentos também determinados, suas necessidades em energia e em informação.”

pensando as singularidades brasileiras, sendo impossível uma transposição pura dos conceitos elaborados para a análise da Europa.

Assim, entende que “[...] é preciso construir abordagens e concepções para o Brasil, que auxiliem na compreensão de des-continuidades (descontinuidade-continuidade, multitemporalidades, multiescalaridades e especificidades [...])” (SAQUET, 2015, p. 157). Portanto, “[...] há um processo de continuidade na descontinuidade e de descontinuidade na continuidade, de mudanças e permanências [...]), a partir de um movimento processual e relacional de apropriação, dominação e produção do território (SAQUET, 2015, p. 158).

Segundo Saquet, (2015, p. 158), vivemos e experimentamos territorialidades distintas e plurais, múltiplas (política, econômica e culturalmente), num único movimento. Em uma perspectiva relacional, conforme as relações se alteram, criam-se *novas* territorialidades, reterritorializações, compostas de continuidades do *velho*. Formam, dessa maneira, “[...] des-continuidades históricas e multiescalares; um movimento processual e relacional, de apropriação, dominação e produção (i)material (material-imaterial) do território.” (SAQUET, 2015, p. 158). Em suma, um movimento de des-continuidades (i)materiais, marcado por processos de territorialização e reterritorialização, criando novas territorialidades, as quais possuem, em si, características das antigas territorialidades.

Para Saquet (2015, p. 159), as atividades e as territorialidades devem ser pensadas como produto e condição da totalidade existente, portanto, são multiescalares, tanto em suas dinâmicas areais como nas reticulares/relacionais. Essas duas dinâmicas não são excludentes, uma vez que as redes de circulação e comunicação definem o território interna e externamente, sendo que cada indivíduo age tanto nas diversas redes como no próprio território. Dessa forma, “[...] interconexão e territorialização são processos distintos, mas tem uma unidade. Interagem-se e se completam. [...] Os indivíduos se territorializam na interconexão, na relação, no movimento, na unidade e na diversidade. As redes são um componente do território [...]” em todos períodos da humanidade, alterando sua intensidade e seus significados (SAQUET, 2015, p. 159-160).

Segundo Saquet (2015, p. 162-163), o território é, ele mesmo, o conteúdo da relação e a relação resultante das redes. Deve ser pensado como um texto num contexto, como lugar articulado a lugares, por múltiplas relações, econômicas, políticas e culturais; é movimento e unidade entre o ser e o nada, ao passo que é sua própria negação, entre unidade e

fragmentação. Os sujeitos se realizam na medida que estão em relação com o outro sujeito, sendo a transformação do ser em seu ser-outro, que o contém.

Em sua abordagem multidimensional, Saquet (2015, p. 160) entende que a (i)materialidade do território ocorre na relação entre economia-política-cultura-natureza exterior ao homem (E-P-C-N), formando uma unidade entre as obras e seus conteúdos. Há uma “[...] imaterialidade das formas e relações sociais: uma está nas outras; as *obras* estão nos *conteúdos*, nas territorialidades e estas nas *obras*; não consigo imaginar que existam formas sem relações e relações sem formas” (SAQUET, 2015, p. 160, grifo no original). Então, o autor entende que a abordagem territorial é um caminho para se compreender as relações de complementaridade que ocorrem entre os territórios, sejam eles territórios em redes ou redes de territórios.

Além de Saquet (2015), Rogério Haesbaert (2007a, 2007b) é outro autor recente da geografia brasileira que se propõe à discussão de território. Seus trabalhos têm como objetivo desconstruir a tese da desterritorialização, entendida como resultado do processo de globalização, que acabaria por criar um mundo sem fronteiras. Neste, onde o fim das distâncias e a instantaneidade das comunicações levariam a uma homogeneização do mundo, o território estaria ultrapassado (HAESBAERT, 2007a, p. 19). Para validar sua tese, Haesbaert (2007a) considera essencial discutir o conceito de território, realizando um levantamento das abordagens de território para diversas correntes<sup>10</sup>, uma vez que este conceito é essencial para compreender as diferentes teses de desterritorialização refutadas pelo autor.

Desta maneira, seu entendimento é que

[...] o território, relacionalmente falando, [...] enquanto mediação espacial do poder, resulta da interação diferenciada entre as múltiplas dimensões desse poder desde a sua natureza mais estritamente política até seu caráter mais propriamente simbólico, passando pelas relações dentro do chamado econômico, indissociáveis da esfera jurídico-política. (HAESBAERT, 2007a, p. 93).

Haesbaert (2007a) se propõe a analisar as dimensões de poder constantes no território a partir dos apontamentos de Henry Lefebvre (1984) sobre os processos de

---

<sup>10</sup> Em Haesbaert (2007a, cap. 2) é feito um levantamento das abordagens apresentadas por esquematizações, igualmente presentes em Haesbaert e Limonad (2007a) e Haesbaert (2007b).

dominação e apropriação do espaço. Segundo Haesbaert (2007a, p. 97), para Lefebvre (1984) a dominação do espaço ocorre “[...] a partir da transformação, técnica, prática, sobre a natureza. [...] Para dominar o espaço [...] em geral, a técnica impõe formas retilíneas, geométricas, ‘brutalizando’ a paisagem”. A dominação só faz sentido se for pensada, dialeticamente, contraposta à ideia de apropriação. Esta, pode ser entendida como “[...] um espaço natural modificado para servir às necessidades e às possibilidades de um grupo [...]” (LEFEBVRE, 1984, p. 192 apud HAESBAERT, 2007a, p. 94). A apropriação fica mais nítida quando pensada por espaços ocupados por símbolos, como parques e jardins que simbolizam a natureza ou edifícios religiosos, que representam poder e saber (LEFEBVRE, 1984, p. 94 apud HAESBAERT, 2007a, p. 94).

Assim, o território, “[...] enquanto relação de dominação e apropriação da sociedade-espaço, desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural-simbólica” (HAESBAERT, 2007a, p. 95-96, grifo no original).

Haesbaert (2007b, p. 21) chama atenção para o fato de que Lefebvre, apesar de sempre se referir ao espaço, o faz tratando de “[...] um espaço-processo, um espaço socialmente construído”. Logo, considera que a diferença entre “[...] a produção do espaço lefebvreana das dinâmicas de territorialização aqui enfocadas é uma simples questão de foco, centralizado mais, aqui, nas relações de poder que constituem aquele espaço” (HAESBAERT, 2007b, p. 21-22).

Associado a essas interpretações, Haesbaert (2007a) considera importante pensar o momento contemporâneo. Seja este concebido enquanto modernidade radicalizada, pós-fordismo ou acumulação flexível<sup>11</sup>, ele é marcado, segundo Haesbaert (2007a) pela intensificação das redes. O autor afirma que os processos de territorialização foram modificados ao longo do tempo: de uma perspectiva das sociedades tradicionais, do território enquanto construção material e base de recursos, passando para a sociedade disciplinar

---

<sup>11</sup> Em Haesbaert (2007a, cap. 4) o autor discute modernidade segundo diversos autores, utilizando esses termos para se referir à contemporaneidade.

moderna, dominado pela funcionalidade do território, chega-se aos processos de territorialização das sociedades de controle<sup>12</sup> (HAESBAERT, 2007b, p. 28).

Neste processo de territorialização, prevalece

[...] o controle e/ou contenção da mobilidade, dos fluxos (redes) e, conseqüentemente, das conexões - o território passa então, gradativamente, de um território mais 'zonal' ou de controle de áreas (lógica típica do Estado-nação) para um 'território-rede' ou de controle de redes (lógica típica das grandes empresas) (HAESBAERT, 2007b, p. 28).

Desta maneira, as redes seriam apropriadas, formando um território-rede, sendo “[...] o movimento ou a mobilidade passa a ser um elemento fundamental na construção do território” (HAESBAERT, 2007b, p. 28).

A compressão espaço-tempo resultante dessa situação contemporânea é responsável pela valorização das redes, o que também acaba por incluir novas preocupações para compreensão do território. Com isso, Haesbaert (2007a, p. 338) propõe o conceito de multiterritorialidade<sup>13</sup>, a partir do qual acredita ser a forma dominante de desterritorialização na atualidade. A multiterritorialidade, assim, é a

[...] consequência direta da predominância, especialmente no âmbito do chamado capitalismo pós-fordista ou de acumulação flexível, de relações sociais construídas através de territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, e não mais de territórios-zona, que marcaram aquilo que podemos denominar modernidade clássica territorial-estatal. O que não quer dizer, em hipótese alguma, que essas formas mais antigas de território não continuem presentes, formando um amálgama complexo com as novas modalidades de organização territorial (HAESBAERT, 2007a, p. 338).

Segundo Haesbaert (2007a, p. 341), a multiterritorialidade, ao contrário da definição de território unitário, estaticamente definido, é melhor expressa pelas concepções de territorialização e desterritorialização, principalmente agora com a mobilidade que dominam as relações com o espaço. A concepção de desterritorialização em Haesbaert (2007a) tem como base o pensamento de Deleuze e Guatarri (s/d apud HAESBAERT, 2007a). Segundo

<sup>12</sup> Este tema será posteriormente discutido neste trabalho novamente.

<sup>13</sup> Cabe ressaltar que para Haesbaert (2007b, p. 25) a territorialidade trata de uma dimensão imaterial, enquanto imagem e símbolo de um território. Diferentemente, Souza (2000, p. 99) encara territorialidade enquanto os atributos que fazem de qualquer território um território.

estes autores, “[...] não há território sem um vetor de saída do território, e não há saída do território, ou seja, desterritorialização, sem, ao mesmo tempo, um esforço para se reterritorializar em outra parte.” (DELEUZE, 1988, informação em vídeo, apud HAESBAERT, 2007a, p. 99). Com isso, toda desterritorialização é acompanhada pelo processo de reterritorialização, uma vez que, “[...] geograficamente falando, não há desterritorialização sem reterritorialização pelo simples fato de que o homem é um ‘animal territorial’” (HAESBAERT, 2007b, p. 20).

Trata-se, portanto, de dar “[...] ênfase ao território como processo, como permanente ‘tornar-se’ e desfazer-se [...]” (HAESBAERT, 2007a, p. 100), sendo a reterritorialização um processo e a territorialidade inerente à humanidade. Nessa perspectiva, “[...] a vida é um constante movimento de desterritorialização e reterritorialização, ou seja, estamos sempre passando de um território para outro, abandonando territórios, fundando novos.” (HAESBAERT, 2007a, p. 138).

Assim, Haesbaert (2007a, p. 127) entende o território mais como uma ação, uma relação, do que como um objeto ou coisa. Com isso, é “[...] um movimento que se repete e sobre o qual se exerce um controle” (HAESBAERT, 2007a, p. 127). Nesse processo, a reterritorialização aparece enquanto um movimento de resistência à desterritorialização comandada pelos outros.

Em suma, para Haesbaert (2007b, p. 20), existe hoje um movimento de territorialização complexo, “[...] que inclui a vivência concomitante de diversos territórios - configurando uma multiterritorialidade, ou mesmo a construção de uma territorialização no e pelo movimento.”

Souza (2000 e 2008) também contribui para a discussão do conceito de território. Estes dois artigos estão relacionados, uma vez que segundo o autor, o segundo texto busca desfazer mal-entendidos oriundos do primeiro texto publicado. Souza (2008, p. 57) considera que, por questões de síntese, seu texto (SOUZA, 2000) acabou por abrir margem a interpretações que não condiziam com seu pensamento inicial.

Em Souza (2000, p. 78) o autor deixa claro seu entendimento de território, sendo este “[...] fundamentalmente, um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, ideia central em Raffestin (1993). Sendo o poder uma das dimensões das relações sociais,

“[...] o território é a expressão espacial disso: *uma relação social tornada espaço* [...]” (SOUZA, 2015, p. 97-98, grifo no original). A questão que se coloca, portanto, é “[...] quem domina ou influencia e como domina e influencia esse espaço?” (SOUZA, 2000, p. 79). Portanto, o território é, na verdade, um campo de forças, uma teia de relações sociais, intangível, como relação social que é.

Isto, no entanto, não implica na exclusão da importância das condições materiais do território ou das dimensões culturais e econômicas, como trata Souza em seu texto mais recente (2008, p. 59-68). Neste caso, Souza (2008, p. 60) entende que as motivações para defesa de um território podem ser diversas (cultural, econômica), sendo preciso cautela com uma usual separação cartesiana entre estas dimensões, *uma vez que o que é distinguível não é, necessariamente, separável*. Sendo assim, “[...] em cada caso concreto, ao se examinarem os fatores por trás de processos de territorialização, descobriremos, recuando no tempo e escavando o suficiente, um emaranhado de razões e motivações.” (SOUZA, 2008, p. 60).

Já no caso das condições materiais do território, Souza (2000, p. 87) considera que os territórios são “[...] antes relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos (os quais são apenas os substratos materiais das territorialidades) [...]” podendo “[...] formar-se e dissolver-se, constituir-se e dissipar-se de modo relativamente rápido [...]”. Por conta disso, inclusive, o autor exemplifica alguns territórios com durações e áreas de abrangência muito diferentes: de Estados-Nações e seus territórios, que podem ocupar grandes áreas por séculos, aos territórios do tráfico de drogas ou da prostituição, mais “móveis”, descontínuos e/ou cíclicos (SOUZA, 2000, p. 87-94).

Souza (2008, p. 65) reitera sua visão sobre a materialidade, entendendo-a enquanto substrato referencial indispensável à efetivação do território, sem a qual não é possível entendê-lo. No entanto, ressalva que o território não deve ser reduzido ao substrato, confundindo-se com este (SOUZA, 2008, p. 66). Para o autor, é preciso deixar claro que apesar de serem inseparáveis, não são, por conta disso, sinônimos.

Além disso, para o Souza (2000, p. 92-93), é necessário realizar uma ponte conceitual entre o território e a rede, uma vez que o primeiro supõe contiguidade espacial, ao contrário do segundo. Souza (2000, p. 93) propõe o conceito de territórios descontínuos, como uma “ponte conceitual” entre o território, as redes e as escalas de análise. Isto porque o território descontínuo aparece como nós, sendo apenas pontos em uma representação gráfica.

No entanto, a estrutura interna desses pontos precisa ser investigada, revelando territórios contínuos. Com isso, “[...] cada território descontínuo é, na realidade, uma rede a articular dois ou mais territórios contínuos.” (SOUZA, 2000, p. 94).

Souza (2000, 2008), pensando no território enquanto campo de poder, associa-o com a autonomia do povo que o ocupa. Com base em Cornelius Castoriadis (1983), Souza (2000, p. 105-106) entende autonomia como “[...] o poder de uma coletividade se reger a si própria, por leis próprias [...], [sendo] a base do desenvolvimento, este encarado como o processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade [...]”<sup>14</sup>. O processo de conquista de autonomia, segundo o autor, não raramente é doloroso. É fértil quanto à discussão “[...] livre e ‘racional’ por parte de cada um dos membros da coletividade acerca do sentido e dos fins de viver em sociedade, dos erros e dos acertos do passado, das metas materiais e espirituais, da verdade e da justiça.” (SOUZA, 2000, 105-106). Destaca-se que autonomia coletiva não pode asfixiar a autonomia individual, sendo estas interdependentes (SOUZA, 2008, p 68-69), assim como autonomia não pressupõe autarquia econômica ou isolamento, sendo compatível com a intensificação dos fluxos e da interdependência (SOUZA, 2008, p. 71).

Uma sociedade autônoma, assim, seria

[...] aquela que logra defender e gerir livremente o seu território, catalisador de uma identidade cultural e ao mesmo tempo continente de recursos, recursos cuja acessibilidade se dá, potencialmente, de maneira igual a todos. Uma sociedade autônoma não é uma sociedade ‘sem poder’, o que aliás seria impossível. (SOUZA, 2000, p. 106).

A autonomia plena, segundo Castoriadis (1983 apud SOUZA, 2000, p. 106) seria incompatível com o Estado enquanto instância centralizadora e separada do restante da sociedade. O contrário de autonomia, segundo o autor, seria heteronomia, entendida pela imposição das leis de cima para baixo ou de fora para dentro (SOUZA, 2008, p. 68).

---

<sup>14</sup> Como se verá posteriormente, o desenvolvimento enquanto caminho para a autonomia pode ser relacionado com o pensamento de Amartya Sen (2000), quando defende a liberdade enquanto meio e finalidade do desenvolvimento.

Assim, Souza (2000, 2008) contribui para a compreensão do território enquanto possibilidade de autonomia, pensando o desenvolvimento de maneira diferente<sup>15</sup>, “[...] substituindo parâmetros excessivamente estreitos e disciplinares [...] ou atrelados a um universo cultural particular (notadamente à modernidade do Ocidente capitalista) pelo princípio da *autonomia* [...]” (SOUZA, 2000, p. 112, grifo no original).

A perspectiva apresentada pelos autores até aqui analisados nos permite afirmar que a abordagem política<sup>16</sup> é predominante na Geografia, influenciada pela visão de filósofos como Michel Foucault, Lefebvre, Deleuze e Guattari. A compreensão de poder dada por Michel Foucault (1999), conforme aponta Saquet (2015), propicia novas compreensões do território. O processo de desterritorialização constante de Deleuze e Guattari, bem como de apropriação e dominação de Lefebvre (1984) ampliam ainda mais o conceito de território. Para Haesbaert (2007a), inclusive, Deleuze e Guattari o teriam ampliado em excesso.

Dentre as propostas trabalhadas, acreditamos que a de Souza (2000, 2008) merece destaque na discussão sobre território ao incorporar a discussão da autonomia, com base no pensamento de Cornelius Castoriadis. Identificando o território, assim como Raffestin (1993), enquanto *campo de forças mediadas pelo espaço*, como relações sociais projetadas em uma indissociável base material, que possibilita o controle sobre determinada parcela do espaço e associa a compreensão do território descontínuo<sup>17</sup>, é possível identificar concepções que se aproximam da realidade.

A compreensão do processo de territorialização enquanto relação de Haesbaert (2007a), com base no pensamento de Deleuze e Guattari, também contribui ao debate, pois trata o território enquanto um processo de construção constante. Isso, associado à compreensão de Raffestin (1993) em que todos são entendidos como atores desse território, faz com que a análise de Souza (2000, 2008) pareça ser ainda mais plausível.

Correlacionando-se o território segundo abordagens da Geografia e o território das propostas de políticas públicas territoriais, identificamos algumas aproximações e distanciamentos.

---

<sup>15</sup> Em Souza (2015) o autor propõe uma outra abordagem do desenvolvimento, tratada adiante neste trabalho.

<sup>16</sup> “Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder [...]”. (HAESBAERT, 2007b).

<sup>17</sup> Ou território-rede para Haesbaert (2007a).

As propostas de participação popular permitem entender que o documento vai ao encontro da perspectiva defendida por Raffestin (1993), quando assinala que, de alguma maneira, todos somos atores sintagmáticos em condições de construir territórios. Por mais precária que seja essa participação, tais institucionalidades a permitem. Isto fica claro quando se define como objetivo que “[...] as forças sociais dos territórios desempenhem, em processos concentrados de organização dos fatores locais, o mesmo papel de destaque que elas têm na vida real desses espaços” (BRASIL, 2005, p. 10). Essa aproximação, no entanto, não cabe senão contraposta à sua maior deficiência: desconsiderar o caráter relacional e dissimétrico do poder, como se verá adiante.

No que diz respeito à autonomia, tratada por Souza (2000), é preciso ressaltar que se tratam de diferentes concepções de autonomia. Souza (2000) busca em Castoriadis um conceito mais amplo de autonomia, inclusive não conciliável com o Estado moderno, sendo entendida enquanto autodeterminação dos povos, o que não se consolida nas políticas públicas territoriais do Brasil, como se verá adiante. Para a abordagem territorial estatal, fica clara a importância da potencialização das capacidades econômicas quando defende que o desenvolvimento deve ser centrado nas pessoas, mas, como já citado, contemplando “[...] a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos [...]” (BRASIL, 2005, p. 8).

Enquanto abordagem territorial, o objetivo seria uma visão integradora do espaço, que alcançasse a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. Para isso, o desenvolvimento não deve ser confundido com crescimento econômico, sendo preciso uma análise de múltiplas dimensões. Segundo o próprio documento, essas seriam subdivididas em quatro dimensões: econômica, sociocultural, político institucional e ambiental. (BRASIL, 2005, p. 8-9). Essa ideia também é constante em autores trabalhados anteriormente. Tanto Saquet (2015) e sua proposta de E-P-C-N quanto Haesbaert (2007a) e sua compreensão da multidimensionalidade identificam essa natureza do território.

A definição de território enquanto “geralmente contínuo” e o seu relacionamento interno e externo permitem traçar analogias com as concepções de território-rede de Haesbaert (2007a), território descontínuos de Souza (2000) e/ou a natureza de unidade e fragmentação do território em Saquet (2015). Essa passagem, no entanto, não se revela nas políticas públicas territoriais, pois nos programas brasileiros os territórios são contíguos.

Apesar de constar na definição, o documento não trata especificamente dessa característica do território.

A abordagem relacional presente na definição do SDT/MDA parte do princípio em que há relativa identidade e coesão social, cultural e territorial. Abordagem semelhante é presente em Raffestin (1993), Haesbaert (2007a), Souza (2000) e Saquet (2015), no entanto, é preciso fazer a diferenciação entre as propostas dos autores e a do Estado brasileiro que, apesar de dar relevo ao termo relacional, não o concebe da mesma maneira que os primeiros. Estes entendem a dinâmica relacional com base nas relações de poder, aproximando-se da ideia de que o território é, grosso modo, uma parcela apropriada do espaço. Dessa maneira, as disputas internas, de controle dos fluxos, da materialidade ou das representações, ficam em segundo plano, quando, tratando-se de um território, deveriam ter destaque. A pretensa unidade passada pela política e a capacidade de um desenvolvimento equitativo é limitante frente à complexidade que o território apresenta. Essa diferença pode ser vista como a mais marcante entre as abordagens, pois, ao escamotear a disputa interna de poder considerando o relacionamento por “processos específicos”, termo utilizado no documento, existe uma limitação significativa.

O documento traz à tona de maneira breve essa discussão, ao destacar o empoderamento, partindo do princípio de que a gestão social deve possibilitar a capacidade de levar adiante estratégias em torno de um projeto comum baseado na promoção de trunfos do território. Além disso, é preciso pensar na “[...] na eliminação das barreiras e constrangimentos a que esse futuro se concretize. [...] O empoderamento da sociedade deve contribuir para que as novas institucionalidades sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática”. (BRASIL, 2005, p. 11). Esta, no entanto, é a única passagem do documento que trata do assunto. Como veremos adiante, a dinâmica dos colegiados territoriais, responsáveis pela gestão da política, não se apresentam satisfatórias no que diz respeito à participação das camadas com menor representatividade social.

Levando em conta a discussão realizada neste capítulo, podemos concluir que o conceito de território adotado pelas políticas públicas territoriais no Brasil apresenta aproximações interessantes ao conceito utilizado pela Geografia. No entanto, as limitações pela marginalização do poder, saindo de seu papel enquanto relação fundante do território

limitam as possibilidades de sucesso do programa, pois deixam de lado aquilo que, segundo Souza (2000) faz de um território, território.

Entende-se, a partir disso, que o próprio conceito de território adotado já surge deficitário, por negligenciar a sua essência: as relações de poder. Podemos exemplificar a expressão maior desta omissão no que diz respeito à propriedade da terra. No caso do Nordeste Paraense, como veremos posteriormente, a marginalização das medidas de regularização e desconcentração fundiária, consideradas “[...] medida estratégica de expansão e fortalecimento da agricultura familiar [...]” (BRASIL, 2003, p. 18), pouco recebem atenção no Território, revelando a pouca capacidade de influência daqueles que não possuem ou possuem pouca terra.

É indispensável, nesse contexto, discutir quais são os objetivos pretendidos com as políticas públicas, pensando os objetivos que se pretendem com a aplicação destas, fundadas num modelo de desenvolvimento específico. Isso é o que será tratado a seguir, partindo-se das contribuições de Montenegro Gomez (2006).

### 3. DESENVOLVIMENTO: UM DEBATE NECESSÁRIO À COMPREENSÃO DOS PROPÓSITOS DO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Desenvolvimento, no senso comum, remete toda ação/intervenção virtuosa, socialmente falando, que possa representar melhoria das condições de vida. No entanto, do ponto de vista etimológico não é isso que se identifica, posto que remete à retirada do envolvimento, *des-envolver* (PORTO-GONÇALVES, 2015; SOUZA, 2015). Neste sentido, algumas interpretações pedem uma análise mais detalhada, a saber.

Porto-Gonçalves (2015, p. 21), ao tratar do caso amazônida, no qual inclui-se o recorte espacial desta pesquisa, considera que desenvolver significou tirar o envolvimento para que fossem incorporados os padrões de comportamento do progresso, da modernidade, dos de fora. Souza (2015, p. 274-276), por outro lado, defende que o envolvimento seria um obstáculo ao movimento e, portanto, des-envolver seria o mesmo que buscar a superação, trilhando um caminho aberto e imprevisível rumo a esse fim, até porque previamente não são conhecidas as etapas seguintes.

A discussão sobre o sentido do desenvolvimento é essencial para se pensar as políticas públicas, uma vez que é em nome desse que elas são pensadas e executadas, conforme se poderá depreender da crítica ao conceito a seguir.

O desenvolvimento como estratégia, ao mesmo tempo, de reprodução do capital e de controle social, que, segundo o discurso oficial, serviria para concertar os transtornos temporais provocados pela dinâmica natural do sistema, permitindo que os pobres (subdesenvolvidos) possam desfrutar, num futuro muito próximo, das benesses que os ricos (desenvolvidos) já desfrutam. Dessa maneira, as políticas de desenvolvimento seriam a preocupação e a consciência do sistema, saindo em ajuda dos mais necessitados (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p.27).

Montenegro Gomez (2006, p. 27) entende que o desenvolvimento seria uma estratégia complexa e completa que atuaria em duas vertentes: no controle social e na legitimação do capitalismo, desde sua fase keynesiana até a neoliberal. Deste modo, o discurso do desenvolvimento “corrige” os malefícios provocados pelo modo de produção capitalista, levando todos os homens a um mesmo patamar, o de desenvolvidos, impondo uma série de condições à sociedade.

Esta perspectiva do desenvolvimento é marcada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, publicada em 1984, a qual considera o desenvolvimento enquanto direito

inalienável. Com isso, o desenvolvimento serviu como estratégia de paz no período pós 2ª Guerra Mundial, como combate ao comunismo na Guerra Fria, como enfrentamento aos nacionalismos da América Latina em 1960 e 1970 e para aliviar a pobreza pela qual o próprio neoliberalismo é responsável (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 27-29). Num discurso de “tudo pelo desenvolvimento”, a discussão sobre os modelos de desenvolvimento e os impactos dessa implantação ficam em segundo plano.

Segundo Montenegro Gomez (2006), um dos objetivos do desenvolvimento é o controle da sociedade. O autor entende o controle social como a “[...] tarefa de ordenar a sociedade, impondo-lhe as normas, as funções e os limites apropriados para consolidar o sistema socioeconômico e político vigente” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 38). Este controle exercido pelo desenvolvimento é configurado por uma rede de saberes, práticas e poderes, sendo definidos como “[...] saberes que se concretizam nos objetos, conceitos, teorias etc. que a ele se referem e que ele produz. Práticas em que se materializam esses saberes. Poderes que o sustentam, por meio de instituições políticas, acadêmicas, econômicas etc.” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 36). Essa articulação acaba por legitimar o desenvolvimento não pelos seus resultados, mas pela “[...] capacidade de articular discursos e práticas capazes de marginalizar e até fazer desaparecer os erros, os fracassos e, em geral, a crua ineficácia de suas estratégias” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 34).

Com isso, o desenvolvimento “[...] não é um ente personificado [...] que atua de forma homogênea e decide autonomamente os rumos da humanidade. Nem é só uma estratégia econômica orientada à reprodução do capital” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 36). Não é possível, desta maneira, identificar uma entidade internacional ou governo de um país responsável pela defesa do desenvolvimento. Tratam-se de diversas medidas, aplicadas por várias entidades, com alguns protagonistas, mas composto por medidas diluídas na sociedade<sup>18</sup>.

O outro objetivo, de legitimação do capitalismo, ocorre pelo estabelecimento de parâmetros propriamente capitalistas e ocidentais nas propostas de desenvolvimento. Segundo

---

<sup>18</sup> Não seria aqui o caso do que Foucault (1999) pensou sobre o poder enquanto intencionais e não subjetivas? Para este autor, as relações sempre são intencionais e objetivas, sendo a racionalidade percebida no campo limitado onde foi concebida. Com a sua propagação, distancia-se da sua origem, mas continua com sua lógica, aparentemente sem ninguém as ter concebido. O trabalho de Montenegro Gomez (2006) parece reaproximar essa relação.

Montenegro Gomez (2006, p. 32), ao discutir as medidas aplicadas ao meio rural brasileiro, o desenvolvimento baseia-se na colonização do social pelo econômico, buscando universalizar comportamentos ocidentais, alicerçados na lógica de mercado e na reprodução e acumulação do capital, criando, ao mesmo tempo, estratégias de controle para facilitar a manutenção da ordem vigente. Desta maneira, o desenvolvimento atua tanto a disseminar o capitalismo onde ele ainda não é predominante quanto a manter a sua ordem onde já se estabeleceu.

Desta maneira, Montenegro Gomez (2006, p. 36) aponta que o desenvolvimento pode ser entendido enquanto uma “[...] urdida de saberes, práticas e poderes [...]”, marcado por: a) serem instrumentos eficazes de controle social, uma vez que são uma verdade incontestada, resultado de intensa propaganda; b) fortalecerem princípios econômicos, sociais, políticos e culturais da sociedade capitalista, pensando-a enquanto única possibilidade de sociedade; c) serem funcionais à reprodução e acumulação desigual do capital, não sendo funcional à melhoria da situação econômica e bem-estar da maioria da população.

Assim, o autor defende que os empréstimos e incentivos propostos pelos órgãos disseminadores do desenvolvimento não vão ao encontro de suas próprias propostas. Acabam, por sua vez, sendo “[...] injeções de recursos que aceleram a circulação, a reprodução e a acumulação do capital” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 37). Tais medidas, segundo o autor, beneficiam o setor produtivo, pelas medidas realizadas, o setor financeiro, pela rentabilidade das dívidas e pela gestão dos fundos, os institutos de pesquisas que são contratados para os estudos, as ONG’s pelas parcerias nos projetos, as instituições internacionais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas), pela visão altruísta que tem essas medidas e os governos que recebem os recursos por terem liquidez para executar as medidas. Com isso, “[...] o desenvolvimento é um empreendimento vantajoso para muitos, mas um negócio nefasto para a grande maioria da população dos países que recebem ‘ajudas’ para o desenvolvimento” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 37).

Segundo Montenegro Gomez (2006, p. 37-38) o desenvolvimento oculta seus reais objetivos, aprimorando o controle social, mantendo benefício para poucos, ao mesmo tempo que fortalece a ordem social que é funcional aos grupos dominantes. “Enfim, a estratégia de controle social se hipertrofia, possibilitando a reprodução e a acumulação desigual do capital e, acima disso, a manutenção da ordem social.” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 38).

Atualmente, Montenegro Gomez (2006, p. 210-211) indica que o desenvolvimento se baseia em alguns argumentos que o fortalecem enquanto forma de controle: 1) o desenvolvimento é bom sempre e para todos; 2) os organismos que promovem o desenvolvimento tem legitimidade e competência; 3) o desenvolvimento está além dos seus equívocos; 4) a realidade criada pelo desenvolvimento é mais real que a autêntica realidade; 5) o desenvolvimento é um panóptico provido de boas intenções. Assim,

[...] sob múltiplas maneiras, o desenvolvimento se anuncia (com uma propaganda poderosa) a si mesmo como necessário, fruto da razão humana e desejado por todos, o qual nos dá uma primeira dimensão de como se exerce esse controle social. (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 211).

O dinamismo do desenvolvimento auxilia esse controle social, uma vez que esse é facilmente modificado para atender aos diversos contextos em que devem ser aplicados, apresentando-se enquanto novidade, mas mantendo sua essência (MONTENEGRO GOMEZ, 2006). Atualmente, de acordo com Montenegro Gomez (2006, p. 211), ao invés de definir “[...] normas estritas [...]”, o desenvolvimento se define mais “[...] por sua estratégia moduladora, carregada de flexibilidade e sutileza”. O controle, dessa maneira, dá-se com base nas diferenças de sujeitos e territórios, “[...] na adaptabilidade dos pesos e medidas por intermédio dos quais analisar a realidade e propor ações, no direcionamento sutil das opiniões, para que coincidam com seus planos” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 211).

Para compreensão dessa modulação, Montenegro Gomez (2006, p. 217) considera essencial entender os conceitos de governamentalidade de Foucault (1979) e a releitura desta teoria a partir de Deleuze (1992).

Governo, segundo Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 951-952), é um conceito que surge em contraponto à ideia de governo. Governo foi uma palavra bastante ampla (governo de uma casa, de uma sala de aula) que foi se restringindo a tal ponto que é “[...] usada quase que apenas para designar instâncias e ações relativas ao Estado”. Segundo Foucault (1995 apud VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p. 952), as relações de poder foram progressivamente elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma em que se dão nas instituições de Estado. Assim, as ações de governar e as relações de poder passam por uma progressiva estatização.

Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 952), no entanto, chamam atenção ao fato de que isso não quer dizer que as relações estão sendo concentradas no Estado. Ao contrário, “[...] ainda que nas relações de poder o Estado tenha se tornado a instância mais visível e importante, elas

não emanam dele, mas, ao contrário, distribuem-se microscopicamente e ‘se enraízam no conjunto da rede social’<sup>19</sup>. (FOUCAULT, 1995 apud VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p. 952).

Por conta disso, Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 952) consideram

[...] mais apropriado usarmos a palavra *governamento*, e não *governo*, para designar todo o conjunto de ações de poder que objetivam conduzir (governar) deliberadamente a própria conduta ou a conduta dos outros ou, em outras palavras, “que visam estruturar o eventual campo de ação dos outros”. (FOUCAULT, 1995, p. 244 apud VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p. 952, grifo no original).

Assim, Veiga-Neto e Lopes (2007, p. 952) consideram mais adequado deixar a palavra *governo* para fazer referência às instâncias centralizadoras do Estado. *Governamento*, por sua vez, seria utilizada para “[...] designar todo conjunto de ações – dispersadas, disseminadas e microfísicas do poder – que objetivam conduzir ou estruturar as ações” (VEIGA-NETO; LOPES, 2007, p. 952).

A proposta de Veiga-Neto e Lopes (2007) contribui para o entendimento das duas formas de governo proposta por Foucault (1979). É importante lembrar, no entanto, que este autor não faz referência aos dois conceitos utilizados por Veiga-Neto e Lopes (2007). Portanto, *governamento* e *governo*, não são palavras diretamente utilizadas por Foucault (1979) no texto citado. Utilizou-se aqui a proposta de Veiga-Neto e Lopes (2007) com objetivo de expor a diferenciação entre os dois conjuntos de ações.

Foucault (1979), por sua vez, diferencia esses dois grupos de ações a partir da análise de duas obras. O autor toma como ponto de partida para essa contraposição as obras de Maquiavel, *O Príncipe*, e de Guillaume de La Perrière, *Mirior Politique*, consideradas reveladoras das duas formas de governar: *doutrina do príncipe* e *a teoria para a arte de governar*. Segundo Foucault (1979, p. 277), entre o começo do século XVI e o final do XVIII, “[...] vê-se desenvolver uma série considerável de tratados que se apresentam não mais como conselhos aos príncipes, nem ainda como ciência da política, mas como arte de governar”.

Segundo Foucault (1979, p. 277), o início deste período é um momento relacionado ao controle de si mesmo, pelo estoicismo, das almas e das condutas, pelas igrejas católica e

---

<sup>19</sup> Visão esta que coaduna com a proposta de poder para Foucault, conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

protestante, e das crianças, pela problemática da pedagogia. Estes problemas seriam do governo do Estado pelos príncipes, tendo como base das preocupações o controle do território<sup>20</sup>. Foucault (1979, p. 279-280), entende que “[...] O Príncipe de Maquiavel é essencialmente um tratado da habilidade do príncipe em conservar seu principado e é isto que a literatura anti-Maquiavel quer substituir por uma arte de governar”. A arte de governar, portanto, não é a mesma coisa que conservar o controle sobre o território.

Nesta perspectiva, diferentemente da visão d’O Príncipe, em que o governo seria marca do Estado, a partir do século XVIII faz sentido pensar em diversos governos: o responsável da família, o professor e os alunos em uma sala de aula, superior e subordinado em uma instituição (FOUCAULT, 1979, p. 280). Assim, para a arte de governar, o governo de Estado é apenas uma das formas de governo, uma vez que “[...] todos esses governos estão inseridos dentro do Estado ou da sociedade. Portanto, pluralidade de formas de governo e imanência das práticas de governo em relação ao Estado” (FOUCAULT, 1979, p. 280).

Assim, pensando a partir desses diversos governos, Foucault (1979, p. 282) diferencia os pensamentos de Maquiavel e de La Perrière. No primeiro caso, o fundamento do poder está contido no território. Apesar deste possuir variações de população ou características, o fundamento do poder é resultante do controle do território, aqui entendido enquanto parcela da superfície terrestre delimitada pelo controle de um Estado. Já no segundo caso, a definição de governo se refere às coisas. Segundo Foucault (1979, p. 282), *governar-se coisas*, o que não significaria dizer oposição entre homens e coisas, mas sim compreender que o governo está em um conjunto de homens em relação com as coisas e não no território. Desta maneira, “[...] o essencial é portanto este conjunto de coisas e homens; o território e a propriedade são apenas variáveis” (FOUCAULT, 1979, p. 283). Em suma, nas palavras do próprio Perrière, “[...] governo é uma correta disposição das coisas de que se assume o encargo para conduzi-las a um fim conveniente” (s/d apud FOUCAULT, 1979, p. 282).

A perspectiva da arte de governar, preocupada com o controle das coisas, coloca a seguinte questão: “[...] como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente

---

<sup>20</sup> Foucault (1979) não especifica qual seu entendimento de território. No entanto, é possível perceber em sua obra a perspectiva de território enquanto base material, conforme a seguinte passagem: “[...] o conjunto sobre os objetos os quais se exerce o poder é o fato de ser constituído pelo território e seus habitantes”.

os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado?” (FOUCAULT, 1979, p. 280). Com isso, segundo Foucault (1979, p. 281),

[...] governar um Estado significará portanto estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto a do pai de família.

Com isso, segundo Souza (2014, p. 35), “[...] a arte de governar desvincula governo de território e o seu foco está no conjunto de coisas e homens”. Para governar, portanto, não se faz uso de leis rígidas e violência, tal qual se faria para atingir a soberania. Na verdade, “[...] não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos” (FOUCAULT, 1979, p. 284).

A partir de La Perrière (s/d apud FOUCAULT, 1979, p. 285), entende-se que um bom governante deve ter paciência, sabedoria e diligência. A primeira destas características consiste em evitar o uso da violência. Em um paralelo com as abelhas, La Perrière cita o exemplo do zangão que controla a colmeia sem um ferrão. Sabedoria, por sua vez, é o conhecimento das coisas, dos objetivos que deve atingir e de como fazê-lo. Por último, diligência consiste na compreensão que o governante somente deve governar quando se considera a serviço dos governados (FOUCAULT, 1979, p. 285).

Segundo Souza (2014, p. 38), governamentalidade para Foucault (1979) é “[...] o movimento que transforma as relações da soberania no âmbito do governo, que coloca a população como um campo de intervenção, como um dado e como objeto do governo, e que utiliza a economia política como ciência e como técnica de intervenção do governo”.

Esse movimento, conforme aponta Montenegro Gomez (2006, p. 218), consolida no século XVIII a forma de governo, ou governo, segundo Veiga-Neto e Lopes (2006), no qual a economia e a população se tornam campos de intervenção. Com isso, a partir desta época, segundo Foucault (1979, p. 288-210) citado por Montenegro Gomez (2006, p. 218), a população toma as seguintes formas: possui regularidade própria, não redutível à dinâmica da família; a população é objetivo final do governo, sujeito de necessidades, consciente do que quer, mas inconsciente do que se quer que ela faça; o governo de forma racional e planejada demanda acúmulo de saber sobre a população, permitindo o surgimento de uma ciência, a economia política, que permite fundamentar as ações do governo.

Foucault (1979, p. 292) conclui que “[...] desde o século XVIII, vivemos na era da governamentalidade”. E é essa governamentalização, segundo o autor, que permite a sobrevivência do Estado. Para Foucault (1988, p. 291-292) governamentalidade diz respeito a três coisas: 1) o conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer um poder cujo alvo é a população, sendo a economia política a principal forma de saber e os dispositivos de segurança os instrumentos técnicos essenciais; 2) a tendência em todo Ocidente à preeminência deste tipo de poder, o governo, sobre todos os outros, que levou uma série de aparelhos específicos e saberes; e 3) a governamentalidade foi resultado do processo de transformação do Estado da Idade Média para o Estado administrativo, que foi pouco a pouco governamentalizado.

A governamentalidade, portanto, consolida-se a partir do século XVIII e se aprimora com o passar do tempo, trazendo a população e o controle desta para o centro das preocupações do Estado. A sutileza dos mecanismos de controle marca essas ações de poder, incutindo, muitas vezes, nos próprios indivíduos a aceitação das condições em que vivem. Estaríamos, segundo Deleuze (1992), numa nova fase de governamentalidade, a sociedade de controle. Montenegro Gomez (2006, p. 219) considera que este autor realiza uma releitura da teoria foucaultiana.

Segundo Deleuze (1992), Foucault situou as sociedades disciplinares nos séculos XVIII e XIX, posteriormente às sociedades de soberania, passagem marcada pela atuação de Napoleão Bonaparte. Nas sociedades disciplinares, o indivíduo não cessa de passar em espaços fechados: família, escola, fábrica e, eventualmente, a prisão. As disciplinas, no entanto, mostram suas limitações no período pós-2ª Guerra Mundial. Deleuze (1992, p. 220) entende que as instituições de confinamento estão todas em crise, condenadas e decreta: “[...] são as sociedades de controle que estão substituindo as sociedades disciplinares [...]”.

Vale ressaltar, no entanto, que Foucault (2012 apud SOUZA, 2014, p. 37) “[...] deixa claro que essa passagem para a nova forma de governo a população não significou ausência de soberania e de disciplina”. Ao contrário disso, “[...] a soberania passa a ser usada com mais perspicácia, tornando-se ainda mais aguda e a disciplina se valoriza, tendo em vista que o governo da população significa geri-la em profundidade e com riqueza de detalhes” (SOUZA, 2014, p. 37).

Montenegro Gomez (2006, p. 219) considera que na sociedade de controle o controle é mais amplo e mais sutil. Os confinamentos da sociedade de controle seriam como moldes e os controles como modulações “[...] como uma moldagem auto-deformante que mudasse continuamente, ou como uma peneira cujas malhas mudassem de um ponto a outro” (DELEUZE, 1992, p. 221). Deleuze (1992, p. 221-222) afirma que as sociedades de disciplina são marcadas pelo recomeço em cada um dos confinamentos, enquanto as sociedades de controle “[...] nunca se termina nada<sup>21</sup>”. Nesse sentido, Deleuze (1992, p. 225) entende que nas sociedades de controle, o controle “[...] é de curto prazo e de rotação rápida, mas também contínuo ilimitado, ao passo que a disciplina era de longa duração, infinita e descontínua”.

Analisando esses dois autores sobre os mecanismos de controle social empregados atualmente, Montenegro Gomez (2006, p. 220) conclui:

[...] as técnicas de governo, a governamentalidade, depois de quase três séculos, ganharam em sutileza, tenderam à imperceptibilidade, apossaram-se dos mecanismos de subjetivação, numa tendência que leva a que todo controle seja, na verdade, auto-controle.

Essa ideia vai ao acordo com a visão do autor sobre o desenvolvimento, entendido como uma “[...] estratégia privilegiada de controle social e, cada vez mais, se conforma como técnica sutil, quase imperceptível, criadora de subjetividades e fundamentalmente auto-disciplinadora” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 221). Em consonância com este autor, Souza (2014, p. 43) entende que “[...] entre esses mecanismos sutis e racionais estão também as instituições estatais de proteção social, e, especialmente, políticas públicas promotoras do desenvolvimento territorial [...]” que contribuem à produção de subjetivações e correspondem a mecanismos de regulação.

Conforme exposto, na visão de Souza (2014) e Montenegro Gomez (2006, p. 210), o desenvolvimento é apresentado enquanto um mecanismo de controle social, composto, por um lado, de promessas nunca cumpridas e sempre renovadas e, por outro lado, de soluções aceitáveis dentro da ordem vigente.

O desenvolvimento rural, nesse contexto, é parte dessa dinâmica de controle social e reprodução do capital. Segundo Montenegro Gomez (2006, p. 29) o rural brasileiro é

---

<sup>21</sup> E esse não seria o caso do desenvolvimento enquanto promessa nunca concretizada, conforme defende Montenegro Gomez (2006)?

apresentado como duplo candidato ao desenvolvimento: ao mesmo tempo que é entendido enquanto atraso, resultante de uma representação que fortalece essa ideia, é visto como potencialidade, ao ser passível de integração à dinâmica produtiva. As duas situações estão relacionadas, uma vez que a sua situação atrasada seria corrigida, superada, pela representação do rural enquanto ótimo local para se viver, trabalhar e ganhar dinheiro.

Esse “atraso” do rural pode ser entendido enquanto uma proposta de desenvolvimento fundante em outra lógica, baseada em parâmetros não capitalistas. Neste caso específico, tratamos dos parâmetros pautados no modo de vida camponês. Este consiste em relações de produção não tipicamente capitalistas, resultantes do próprio processo de expansão do capitalismo, conforme veremos a seguir.

De acordo com Martins, o próprio capitalismo, em seu processo de reprodução ampliada do capital, engendra relações não-capitalistas de produção. Assim, o capitalismo “[...] não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não-capitalistas igual e contraditoriamente necessárias à sua reprodução. [...]” (MARTINS, 2004, p. 20). Portanto, a expansão de relações não-capitalistas estaria inserida na expansão do próprio capitalismo e de suas contradições, entre elas, o campesinato. Oliveira concorda com este autor, ao entender que “[...] o próprio capitalismo dominante que gera relações de produção capitalistas e não-capitalistas, combinadas ou não, em decorrência do processo contraditório intrínseco a esse desenvolvimento [...]” (OLIVEIRA, 2007, p. 11).

A produção camponesa, entendida enquanto relação de produção não capitalista, é, assim, realizada a partir de motivações diferentes da produção capitalista. Segundo Paulino (2012, p. 39-40), enquanto na agricultura capitalista “[...] a mercadoria primordial dos trabalhadores é a força de trabalho, “[...] a agricultura camponesa tem a oferecer a renda da terra camponesa. O monopólio da terra, assim, seria a forma de garantir a [...] transferência dessa renda a setores capitalistas, momento em que é convertida em capital [...]” (PAULINO, 2012, p. 40).

Dessa diferenciação, podem ser inferidas dois tipos de propriedade privada: capitalista e camponesa. A primeira consiste em “[...] objeto de negócio, seja pelo fato de consistir em instrumento de exploração do trabalho alheio, logo, de extração de mais valia, seja pelo fato de ser mantida como instrumento de especulação, em outras palavras, reserva de valor” (PAULINO, 2012, p. 40). Já no segundo caso, a propriedade camponesa consiste em

“[...] terra de trabalho, estando a exploração restrita ao regime familiar; assim, essa não se configura como instrumento de acumulação do capital, mas de sobrevivência da família” (PAULINO, 2012, p. 40).

Isso ocorre por conta dos princípios que regem os dois tipos de propriedade. Para Paulino (2012, p. 40), a propriedade camponesa objetiva “[...] a obtenção de dinheiro para aquisição de mercadorias que não são produzidas, mas que são indispensáveis à reprodução da família”. Em um esquema prático: M-D-M, no qual M significa mercadoria, produzida pelo camponês e D dinheiro que ele consegue com a venda de sua produção para obter/adquirir mercadorias que ele não produz e que são necessárias à reprodução de sua condição.

Já a propriedade capitalista, por outro lado, busca produzir mercadorias que, “[...] ao serem comercializadas, devem assegurar retorno monetário superior ao que foi investido e assim sucessivamente” (PAULINO, 2012, p. 40). Em um esquema prático: D-M-D’, no qual D corresponde ao capital investido na produção de M, a mercadoria comercializada para obtenção de D’, o retorno econômico acima do capital investido. Na propriedade capitalista, ainda segundo a autora, a finalidade última seria a exploração do trabalho alheio. Com isso, podemos entender que a produção camponesa, ao contrário da capitalista, objetiva a reprodução de sua própria condição e não a ampliação de seu capital.

A reprodução da produção camponesa ocorre, segundo Oliveira (2007, p. 42), pela reposição, “[...] a cada ciclo da atividade produtiva, [dos] meios de produção e [da] força de trabalho para a repetição pura e simples dessa atividade produtiva [...]”. Ainda segundo o autor, outros três fatores permitem viabilizar a reprodução da produção camponesa. O primeiro fator corresponde aos proprietários de terra, responsáveis pela venda da terra, numa perspectiva de terra-mercadoria. Contraditoriamente, esta medida pode recriar o camponês-proprietário, principalmente através de loteamentos e colonizações agrícolas. O segundo fator importante é a criação de cooperativas, responsável pelo fortalecimento dos pequenos produtores camponeses.

O último fator apresentado por Oliveira, (2007, p. 42) trata da participação do Estado. É particularmente interessante a este trabalho o papel do Estado, “[...] que atua como agente distribuidor de terras em projetos de reforma agrária ou de colonização, e, ao fixar preços mínimos agrícolas, ou cotas de produção, garante condições mínimas contraditórias

para que o camponês se reproduza” (OLIVEIRA, 2007, p. 42). Cabe adicionar aqui algumas medidas mais recentes de comercialização direta de produtos agrícolas e de políticas territoriais que, em tese, poderiam também viabilizar a reprodução camponesa.

Assim, os desvios de conduta do capitalismo, pautados no uso camponês da terra e em sua recriação contraditória dentro do próprio capitalismo, tendem a ser atenuados pelas políticas públicas de desenvolvimento rural atuais. A sociedade de controle tende a buscar controle sobre aqueles que não se submetem à sua lógica, capitalista. Desta maneira, é nítido, conforme aponta Montenegro Gomez (2006) que as políticas busquem, em sua maioria, a inclusão produtiva dos camponeses, inclusive mediante a potencialização de seus “desvios” (forte identidade territorial, traços de solidariedade, empreendedorismo, recursos endógenos, etc.), entendidos enquanto potencialidades econômicas.

Montenegro Gomez (2006) na conclusão de seu trabalho apresenta a impossibilidade de trabalhar com o conceito de desenvolvimento tal qual é estabelecido. Com base na análise de Marina Garcés (2002 apud MONTENEGRO GOMEZ, 2006, 408-411), o autor conclui que devemos fugir do desenvolvimento “possível”. Este “[...] não admite possíveis além dos ‘possíveis’ que ele impõe” (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 409). Portanto, as alternativas existentes do desenvolvimento hoje são aquelas já planejadas, resultante do processo de modulação marcante da sociedade de controle que Deleuze (1992) apresenta. Estas possibilidades impostas são aquelas sempre aliadas à expansão do capitalismo e ao controle social, mantendo as condições do sistema vigente.

Em discussão sobre a participação dos geógrafos no que diz respeito ao desenvolvimento e à elaboração de políticas públicas, Montenegro Gomez (2006, p. 49) aponta que é preciso uma Geografia do desenvolvimento e não uma Geografia para o desenvolvimento. A primeira teria como princípio dismantelar a concepção do desenvolvimento enquanto indispensável à sociedade. Já na segunda, o objetivo seria trabalhar dentro dos limites do possível, defendendo a necessidade de trabalhar dentro do próprio desenvolvimento proposto, sendo este melhor do que nenhuma medida. Como é perceptível em todo trabalho e assumido pelo autor, sua tese filia-se à primeira proposta.

Os debates sobre o desenvolvimento traçados até aqui permitem identificar a complexidade da temática. Enquanto forma de controle social, atualmente composto por suas modulações e atenuações que Montenegro Gomez (2006, p. 409) considera as alternativas

como “[...] mudanças cosméticas, para manter tudo igual [...]”. Isso complexifica a identificação de propostas de desenvolvimento que permitam fugir a essa lógica. Se é que alguma proposta de desenvolvimento permite tal coisa.

Desta maneira, longe do objetivo de apresentar uma solução para a problemática ou um modelo que atenda às necessidades de cada sociedade, discutiremos alguns autores que propõem alternativas. A dificuldade encontra-se em entender em que medida, suas ideias podem, de fato, contribuir para uma outra possibilidade de desenvolvimento ou se, pelo contrário, são apenas novas modulações que permitem a manutenção/aprimoramento do controle social.

Amartya Sen<sup>22</sup> (2000) apresenta uma proposta em seu livro *Desenvolvimento como liberdade*. O papel deste autor na conformação dos índices do Banco Mundial é conhecido, conforme aponta Souza (2014). Isto, de antemão, remeteria ao entendimento que suas contribuições fazem parte da urdida de práticas e saberes defendidas por Montenegro Gomez (2006). No entanto, entendemos que sua proposta deve ser debatida, a ponto de buscar possíveis contribuições e limitações.

Sen (2000) entende como essencial potencializar as capacidades do sujeito de escolher a vida que se tem razão para viver. Com “[...] oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 26). Assim, “[...] as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino [...]” (SEN, 2000, p. 71).

Segundo Sen (2000, p. 19) as realizações positivas que as pessoas podem efetivar são influenciadas “[...] por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”.

O objetivo do desenvolvimento, em sua proposta, seria remover “[...] as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e

---

<sup>22</sup> Amartya Sen atualmente é professor na Universidade de Harvard. O autor também é prêmio Nobel em Economia e colaborador das políticas do Banco Mundial (WORLD BANK, 2016).

destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). A riqueza, portanto, seria útil pelas coisas que permite fazer, “[...] as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter” (SEN, 2000, p. 28). A renda e a riqueza, assim, seriam instrumentais.

A liberdade política, essencial na análise de Sen (2000), é destacada pela importância que se dá à participação dos sujeitos nas decisões políticas. No entendimento do autor, as “[...] liberdades políticas e civis são importantes por si mesmas [...]” e não enquanto contributivas para o crescimento econômico (SEN, 2000, p. 31). A título de exemplo, o autor considera que a causa das fomes coletivas<sup>23</sup> é o distanciamento entre governados e governantes (SEN, 2000, p. 199). O autor defende que os países que possuem uma democracia multipartidária efetiva, com jornalismo investigativo e eleições nunca sofreram fomes coletivas, ao contrário de países com governos autoritário. Como exemplo, cita os casos de Botsuana e Zimbábue que, mesmo com redução na produção de alimentos, não tiveram fomes coletivas, pois, caso contrário teriam sofrido pressões populares e críticas da imprensa. No sentido contrário, o autor cita os casos da Etiópia e Sudão (SEN, 2000, p. 208-209).

Com destaque para a potencialização das capacidades individuais dos sujeitos, Sen (2000, p. 32) aponta que a participação política tem uma relação de mão dupla com as políticas públicas. Tanto estas podem beneficiar as capacidades dos sujeitos como também podem ser beneficiadas a partir da liberdade dos sujeitos, uma vez que a participação dos sujeitos tenderia a aproximar suas demandas e as políticas públicas, aumentando as chances de sucesso. Essas medidas seguiriam no sentido de contribuir para a condição de agente do sujeito. Segundo Sen (2000, p. 33), o agente seria “[...] alguém que age e ocasiona a mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos [...]”.

Numa perspectiva liberal, como pressupõe o título do livro e confirma em sua obra, Amartya Sen (2000) critica o reducionismo desta perspectiva em uma visão meramente economicista. Citando John Hicks, que considera um dos principais economistas do século, adverte:

[...] os princípios liberais [...] dos economistas clássicos [...] não eram, em primeiro lugar, princípios econômicos; eram uma aplicação à economia de princípios aplicáveis a um campo mais amplo. [...] A afirmação de que a

---

<sup>23</sup> Sen (2000) aprofunda esta discussão no capítulo 7.

liberdade econômica conduz à eficiência econômica não passava de um esteio secundário. (HICKS, 1981 apud SEN, 2000, p. 43).

As vantagens do mercado, para Sen (2000, p. 34), não estariam apenas naquilo que alguns economistas costumam defender: a possibilidade de crescimento econômico. Como seu foco recai nas liberdades dos sujeitos, o autor entende que a privação do mercado, incluso o mercado de trabalho, seria uma privação da liberdade dos indivíduos. A título de exemplo, o autor comenta o caso dos escravos do Sul dos Estados Unidos (FOGEL; ENGERMAN, 1974 apud SEN, 2000, p. 44) que recebiam quantias, “rendas pecuniárias” maiores do que quando eram libertos, sendo a cesta de mercadorias superior à de trabalhadores livres na agricultura. Mesmo assim, os escravos ainda fugiam<sup>24</sup>.

Sua ênfase liberal também é notada em outras partes do texto, como quando considera o mercado como essencial ao desenvolvimento. Considera algo tão natural quanto a conversa entre pessoas (SEN, 2000, p. 21). No entanto, seu enfoque não é nos benefícios econômicos da troca, mas sim na liberdade que o sujeito tem ao decidir comercializar.

A liberdade, para o autor, seria tanto a finalidade do desenvolvimento quanto o meio para atingi-lo, sendo tanto *fim primordial* e principal *meio* de desenvolvimento (SEN, 2000, p. 52). No primeiro caso, é o papel constitutivo, já no segundo, o papel instrumental. O papel constitutivo da liberdade, enquanto finalidade, relaciona-se às liberdades substantivas, entendidas como as capacidades elementares, como evitar privações de fome, subnutrição, morte prematura, como também às liberdades associadas, como participação política, liberdade de expressão, acesso à educação (SEN, 2000, p. 52). O autor ainda reitera que essas liberdades não são instrumentos para chegar ao desenvolvimento econômico, mas sim liberdades que devem ser valorizadas por si mesmas.

Já o papel instrumental da liberdade, enquanto meio, segundo Sen (2000, p. 53), precisa ser diferenciado da “[...] importância intrínseca da liberdade humana como objetivo do desenvolvimento [...]”. Este papel “[...] concerne ao modo como diferentes tipos de direitos,

---

<sup>24</sup> O autor não expõe os motivos constantes na obra de Fogel e Engerman. No entanto, é possível concluir que a privação de liberdade provavelmente não é o único motivo atuante. Imaginamos que jornadas exaustivas, abusos e agressões físicas e morais e tantas outras condições do trabalho escravo contribuíram para tal fato.

oportunidades e intitamentos<sup>25</sup> contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para o desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 53-54).

Segundo o autor, seriam 5 as liberdades instrumentais que ajudariam na liberdade global: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora. São liberdades complementares e que auxiliam na possibilidade de a pessoa viver livremente (SEN, 2000, p. 55).

Segundo Sen (2000, p. 54-57), as *liberdades políticas* consistem nas “[...] oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura [...]” (SEN, 2000, p. 55). Além disso, devem ter a oportunidade de escolher entre diferentes partidos políticos.

As *facilidades econômicas*, por sua vez, são “[...] as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósito de consumo, produção ou troca. [...]” (SEN, 2000, p. 55). Segundo o autor, os intitamentos econômicos dependem não só dos recursos disponíveis dos sujeitos, mas também das condições de trocas, dos preços relativos e do funcionamento dos mercados. Sen (2000, p. 55) defende também que, “[...] à medida que o processo de desenvolvimento aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população [...]”, levando em conta as preocupações com a distribuição.

Vale destacar aqui a importância que Sen (2000, p. 56) dá ao crédito, enquanto meio capaz de aumentar os intitamentos econômicos, sejam em grandes empresas ou estabelecimentos minúsculos. Concordamos com Sen (2000) de como o crédito pode viabilizar as liberdades individuais, como no caso de crédito agrícola a camponeses ou financiamento de uma casa própria. No entanto, não é possível ignorar suas implicações, como adverte Montenegro Gomez (2006) ao tratar da maneira como se dá a expansão da lógica capitalista, uma vez que o sistema de crédito é parte essencial do sistema vigente.

---

<sup>25</sup> O tradutor, em nota (SEN, 2000, p. 52-53), aponta especificamente o conceito tratado por Amartya Sen (2000). Este, em publicação anterior (*Hunger and public action*, 1989) com Jean Drèze, considera intitamento enquanto “[...] o conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa”.

As *oportunidades sociais* das áreas de educação, saúde, entre outros, as quais “[...] influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor [...]” (SEN, 2000, p. 56). Essas oportunidades, quando não oferecidas aos sujeitos, podem dificultar a vida privada do indivíduo, limitando sua participação política ou a inclusão em atividades econômicas (SEN, 2000, p. 56).

As *garantias de transparência* referem-se à liberdade de lidar com os outros com clareza e dessegredo, garantindo “[...] um papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (SEN, 2000, p. 56). Por fim, a *segurança protetora* diz respeito à garantia de um sistema de segurança social que impeça as pessoas de sucumbirem “[...] a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas [...]” (SEN, 2000, p. 57). As medidas de segurança protetora, segundo o autor, incluem disposições fixas e, em suas palavras, *ad hoc*.

Assim, considerando a inter-relação entre essas liberdades, Sen (2000, p. 71) considera que os fins e os meios do desenvolvimento devem ser pensados a partir da perspectiva da liberdade, demandando do sujeito uma participação ativa na conformação de seu destino, desde que dada a oportunidade.

Nessa perspectiva, Sen (2000, p. 95) propõe que a avaliação de determinadas políticas públicas deve focar nas capacidades das pessoas, sendo que a “[...] capacidade de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela”. Assim, dentre as opções apresentadas a um determinado indivíduo, quanto mais próxima for sua possibilidade de escolha àquela que se tem razão para escolher, melhor seria sua condição, dentro da perspectiva proposta do autor. De modo didático, Sen (2000, p. 95) diferencia: jejuar não é o mesmo que passar fome. Por mais que sejam situações semelhantes, resultantes na subnutrição, o primeiro ato faz parte do conjunto capacitário da pessoa. No segundo, é uma imposição. Uma vez que a ideia é viabilizar que o indivíduo atinja a forma de vida que tem razão de escolher, entender de que forma estão distribuídas essas capacidades é essencial, sendo a opção mais viável de subsídio da ação pública, a qual deve buscar a potencialização dessas capacidades, facilitando (ou em alguns casos possibilitando) o percurso do indivíduo.

Corroborando seu pensamento liberal, o autor compara as responsabilidades individuais e coletivas, concluindo que: “[...] qualquer afirmação de responsabilidade social

que substitua a responsabilidade individual só pode ser, em graus variados, contraproducente. Não existe substituto para a responsabilidade individual” (SEN, 2000, p. 322). No entanto, em seguida, deixa claro seu ponto de vista ponderador, ao concluir que quando as pessoas são tolhidas de sua liberdade, isso impede que o sujeito seja responsabilizado, uma vez que “[...] responsabilidade *requer* liberdade [...]” (SEN 2000, p. 322, grifo no original). Assim, a liberdade individual, segundo o autor, vai ao encontro da responsabilidade individual.

Por outro lado, impedir que se responsabilize os sujeitos pelas suas ações, segundo Sen (2000), não resultaria na responsabilização exclusiva do Estado pelos caminhos tomados pelos indivíduos. Isto porque, o outro extremo da responsabilidade individual não seria o que o autor chama de Estado-babá. Este tipo de Estado, não atuaria somente enquanto gestor do território, mas inclusive, nas escolhas do sujeito. Sen (2000, p. 322) discorda que este deve ser o papel do Estado, ao passo que no seu entendimento o Estado deveria possibilitar ao sujeito condições para que o mesmo escolha entre as condições que tem razão de escolher. Este papel não seria somente do Estado, acrescenta Sen (2000, p. 323). A responsabilidade seria também de todas as organizações sociais e políticas, instituições reguladoras de mercado, instituições não governamentais, entre outras.

Neste ponto, inclusive, a visão do autor se aproxima do discutido anteriormente neste trabalho. Ao exemplificar casos de responsabilizações de determinados indivíduos que não seriam justificáveis pela falta de liberdade, Sen (2000, p. 322) aponta o caso do “[...] desamparado trabalhador sem terra [...]”. Como já visto, os camponeses não possuem condições de escolherem a vida a qual tem razão de levar se estão privados da terra, elemento essencial para a sua condição e reprodução.

Sen (2000) busca deixar claro em sua obra que a responsabilidade do desenvolvimento como liberdade não é exclusividade do Estado ou do setor privado. Sua perspectiva busca legar ao sujeito responsabilidade significativa sobre os encaminhamentos a serem tomados em sua vida, a partir do que denomina “razão para escolher”. Essa responsabilização dos sujeitos, no entanto, vem sempre acompanhada de um cuidado do autor: *desde que dadas as oportunidades*. Os intitamentos, direitos e oportunidades são discutidos à luz de algo que parece levar em consideração tanto as responsabilidades do sujeito quanto a do Estado, com foco no primeiro.

Numa perspectiva sutil, tal qual sugere o atual período da sociedade de controle (DELEUZE, 1992), Sen (2000) deixa de discutir algumas etapas fundamentais que permitiriam o sujeito escolher a vida de que tem razão para viver. Os apontamentos de Domingues (2003) permitem fazer uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen (2000).

Domingues (2003) realiza uma crítica aos conceitos de liberdade e capacidade elaborados por Amartya Sen. Segundo Domingues (2003, p. 59-60), Sen baseia-se num específico tipo de justiça: a equidade. Assim, ao contrário de se dirigir ao igualitarismo, Sen “[...] inclina-se a dirigir sua generosidade aos menos afortunados” (DOMINGUES, 2003, p. 60). Por conta disso, é possível perceber essa concepção em políticas compensatórias e de alívio da pobreza do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (DOMINGUES, 2003, p. 60).

Sen (2000), segundo Domingues (2003, p. 61), aposta numa visão de liberdade muito individualizada e fragmentada, o que acabaria por resultar “[...] manietar a própria relação de liberdade”. Não compartilhamos com o autor no que diz respeito à fragmentação, pois Domingues (2003, p. 61) considera que Sen (2000) divide a liberdade em alguns tipos de liberdade. Segundo o que depreendemos das ideias de Sen (2000), as liberdades são separadas com objetivo de instrumentalizar as ações, sendo distinguíveis, mas não necessariamente separáveis, como defendeu Souza (2008) ao tratar de território.

Por outro lado, concordamos com Domingues (2003, p. 61) quando identifica em Sen (2000) uma fuga do debate sobre as desigualdades. Desta maneira, o foco da proposta de Sen (2000) é a redução da pobreza, “[...] e de modo algum a luta contra a desigualdade, que se destaca em sua perspectiva da liberdade, da ‘privação de capacidade’ e das metas de desenvolvimento” (DOMINGUES, 2003, p. 64).

Apesar das críticas, Domingues (2003) concorda com Sen (2000) em alguns pontos que compartilhamos em comum. Domingues (2003, p. 65) chama atenção para o fato de Amartya Sen (2000) considerar que a “[...] individualização e o pluralismo em termos de interesses e formas de vida são aspectos generalizados e em expansão [...]”, rejeitando um conjunto de valores universais e uma única medida para entendê-lo. Ainda segundo Domingues (2003, p. 65), “[...] somente meios autoritários poderiam reintroduzir um universo fechado a priori de valores e, portanto, um conjunto único de ‘capacidades’ que todos valorizariam obrigatoriamente [...]”.

A crítica mais incisiva de Domingues (2003, p. 66-67) é a que busca repensar o conceito de liberdade aplicado por Sen (2000). Para esse autor, a concepção de liberdade de Amartya Sen é pré-moderna e, portanto, contraposta ao mundo feudal. Segundo Domingues (2003, p. 66), a liberdade deve ser sempre pensada associada à igualdade. Com isso, conclui: “[...] ou a liberdade é igual para todos ou não é liberdade moderna: é antes privilégio, de forma similar àqueles da era feudal” (DOMINGUES, 2003, p. 66). Dessa maneira, Domingues (2003, p. 66) defende que não há equidade que mude isso, pois todas as medidas nesse sentido buscariam remediar, mas não alterar profundamente a ordem vigente, que admite desigualdades sociais e o controle. Ademais, “[...] ou a liberdade se põe contra a dominação ou simplesmente não é liberdade [...]” (DOMINGUES, p. 66).

Com isso, Domingues (2003) tece sua crítica ao pensar a teoria de Amartya Sen num mundo onde as desigualdades econômicas e políticas são tão intensas. Sen (2000), portanto, ausenta-se da discussão sobre o poder, entendido por Domingues (2003, p. 67) em dois sentidos: como capacidade de realizar o que quer; ou como propriedade coletiva. Nesse sentido, Domingues (2003, p. 67) conclui que a relação entre poder e liberdade em Sen não é suficiente para se pensar a liberdade na modernidade, pois uma vez que há assimetrias de poder no sistema vigente, as pessoas não podem ser igualmente livres, sendo a liberdade, então, um privilégio.

Sobre a liberdade na modernidade, Domingues (2003, p. 68) aponta que a “[...] autonomia e a liberdade igualitária foram introduzidas ou asseguradas pela cidadania. Ao mesmo tempo, contudo, a dominação foi reintroduzida por meio precisamente do primeiro direito civil reconhecido: a propriedade privada”, elemento essencial ao capitalismo. Nesta parte, é essencial também pensarmos a condição dos camponeses problematizada neste trabalho. A propriedade privada, quando limitadora do acesso à terra para os camponeses, acaba por impedir a sua autonomia e a reprodução de seu modo de vida.

Em suma, Domingues (2003, p. 69-70) considera que a proposta de Sen é ideal às políticas compensatórias que buscam equidade, mas não enfrentam a dominação e as assimetrias de poder, contentando-se com a redução da pobreza. Assim, Domingues (2003, p. 70) entende que Sen contribui mais para vendiar nossos olhos ao desenvolvimento das liberdades individuais e coletivas e, por isso, deve ser criticado. No entanto, o autor reitera, criticar não é legar ao esquecimento, mas avançar e aprofundar as questões para além do pensamento de Sen.

Por fim, consideramos essencial destacar uma crítica de Domingues (2003, p. 68) que é nítida na obra de Sen (2000). Este autor, ao discutir as garantias e possibilidades de potencializar as capacidades e liberdades dos sujeitos, o faz “[...] sem jamais questionar como esses problemas surgem no mundo nem aspirar ao fim dos privilégios no campo da distribuição” (DOMINGUES, 2003, p. 68).

Nesta última parte encontramos talvez a crítica que consideramos mais relevante no pensamento de Sen (2000). Ao desconsiderar a origem dos problemas que aponta, corre sério risco de perpetuá-los. Portanto, essa limitação pode ser crucial para concluir que, apesar de aparentemente bem-intencionada, o conceito de desenvolvimento de Sen (2000) têm limitações.

Isto, no entanto, não quer dizer que toda proposta de Sen (2000) deve ser deixada de lado, uma vez que é importante pensarmos que os sujeitos são aqueles que devem definir a sua própria vida com base na escolha que tem razão de realizar. Apesar disso, medidas paliativas, superficiais ou conjunturais buscam mais atenuar a situação, permitindo melhor controle social do que propriamente uma mudança significativa nas liberdades dos sujeitos. Conforme trata Montenegro Gomez (2006, p. 399), este desenvolvimento com “[...] um rosto mais humano, é tão só uma máscara que apenas consegue disfarçar o verdadeiro entrosamento, a imbricação entre o desenvolvimento e a lógica destrutiva do sistema capitalista”.

Neste sentido, valem ser discutidas também as contribuições de Souza (2015). Este autor já apresentava em obras anteriores (SOUZA, 2000, 2008) considerações sobre a autonomia de indivíduos e coletivos em discussões sobre o território, conforme apresentado no primeiro capítulo deste trabalho. Em outra publicação, Souza (2015) apresenta especificamente sua compreensão de desenvolvimento, propondo o que chama de desenvolvimento sócio-espacial. Esta perspectiva possui aproximações e distanciamentos das apresentadas por Amartya Sen (2000) e por Montenegro Gomez (2006).

Souza (2015, p. 262) propõe uma “[...] ‘macroteoria aberta’ do desenvolvimento sócio-espacial”. E a chama assim pois a considera enquanto uma “[...] ferramenta para escavar e explorar as possibilidades de pensar os vínculos entre espaço geográfico e suas relações sociais dentro de uma perspectiva de mudança para melhor [...]” (SOUZA, 2015, p. 262). Para isso, o autor pontua que devemos fugir dos marcos da ideologia do desenvolvimento

capitalista, pautado no etnocentrismo (mais especificamente o eurocentrismo), no teleologismo (etapismo e evolucionismo) e no economicismo. Sua proposta, portanto, é “[...] discutir e testar princípios e critérios tão abstratos (mas também tão coerentes) quanto possível, de maneira que a definição de mudança para melhor seja deliberadamente como *um direito e tarefa dos próprios agentes sociais* [...] e não um privilégio do analista”. (SOUZA, 2015, p. 263, grifo no original).

A proposta de desenvolvimento pautado na autonomia de Souza (2015, p. 263) é apresentada enquanto uma macroteoria procedural, e não substantiva. Em nota de rodapé (SOUZA, 2015, p. 263-264), o autor esclarece que isso representa uma ideia preocupada em refletir sobre princípios e parâmetros em vez de se preocupar com uma tentativa de fixar conteúdos transculturais e ahistóricos. Desta maneira, o autor defende que a ideia de autonomia como princípio ou parâmetro, mesmo que situada em um contexto cultural-histórico-geográfico, abre possibilidades de desenvolvimentos diferentes, a depender das determinações dos sujeitos, quando dotados de autonomia. E conclui que essa maneira é a única forma de fugir do usual ranço eurocêntrico e seus desdobramentos no conceito de desenvolvimento (SOUZA, 2015, p. 263).

Aqui percebemos uma divergência com o pensamento de Montenegro Gomez (2006). Quando este compreende o desenvolvimento enquanto mecanismo de expansão dos valores ocidentais e do capitalismo, Souza (2015, p. 264) busca dar novo significado ao conceito de desenvolvimento, entendendo-o enquanto “[...] transformação social para melhor, propiciada de melhor qualidade de vida e maior justiça social”.

Para Souza (2015, p. 273-274) falar de desenvolvimento só toma o sentido que Montenegro Gomez (2006) apresenta caso tenhamos em mente o desenvolvimento econômico capitalista. O termo desenvolvimento, segundo esse autor, nada tem de teleológico, eurocêntrico ou economicista. Segundo Souza (2015, p. 274), o termo desenvolvimento não surge com o capitalismo e remete, etimologicamente, retirar o que envolve algo, liberando-o. Portanto, não deve ser pensado no sentido de evolução, como visto no desenvolvimento econômico. Deve ser entendido como uma busca, sendo o desenvolvimento sócio-espacial “[...] um processo de enfrentamento da heteronomia e tendo a autonomia como *um horizonte de pensamento e ação* [...]” (SOUZA, 2015, p. 275, grifo no original).

É possível perceber em Souza (2015) certa aproximação com a visão de Amartya Sen (2000) quanto estes se referem à liberdade dos sujeitos e às condições de agente dos mesmos. No entanto, é preciso deixar claro que Souza (2015, p. 265) considera essencial a indissociabilidade entre autonomia individual e coletiva, deixando claro que a autonomia coletiva não deve asfixiar a liberdade individual. Sua crítica aos excessos da individualização ou da coletivização são endereçadas aos liberais e aos marxistas de inspiração leninista (SOUZA, 2015, p. 297).

Aproximando-se inclusive da crítica feita por Domingues (2003) à Sen (2000), Souza (2015, p. 265) faz a seguinte consideração sobre as assimetrias de poder e o desenvolvimento:

[...] enquanto houver heteronomia - isto é, enquanto houver assimetria estrutural de poder (dirigentes e dirigidos, dominantes e dominados), enquanto houver iniquidades, pobreza e injustiça, enquanto houver relações de rapina ambiental em larga escala (em detrimento de interesses difusos, mas particularmente em detrimento de determinados grupos e em benefício imediato de outros) -, fará sentido almejar uma mudança para melhor na sociedade, rumo a mais autonomia.

Assim, Souza (2000, 2008, 2015) leva em conta as preocupações com as relações de poder que acontecem no espaço, considerando as autonomies individuais e coletivas. Por autonomia individual, Souza (2015, p. 265) entende a “[...] capacidade individual de decidir com conhecimento de causa e lucidamente, de perseguir a própria felicidade livre de opressão [...]” e, por autonomia coletiva, compreende “[...] tanto a autoinstituição lúcida da sociedade, em que o fundamento das ‘leis’ não é metafísico, mas sim a vontade consciente dos homens e das mulheres, quanto a existência de instituições garantidoras de um acesso realmente igualitário aos processos de tomada de decisão e sobre assuntos do interesse coletivo”. (SOUZA, 2015, p. 265).

O processo decisório nos casos de estabelecimento da autonomia ocorreria da forma que todos os participantes teriam chance de influenciar o estabelecimento de regras e condutas (SOUZA, 2015, p. 296). Isso, no entanto, não quer dizer que essa participação esteja privada de persuasão ou influência, mas deve estar privada de dominação entre os sujeitos, cabendo àqueles que não conseguem definir a sua vontade o respeito às decisões coletivas, desde que esse respeito não vá em sentido contrário à individualidade de seus membros (SOUZA, 2015, p. 297).

Dessa maneira, o pensamento de Souza (2000, 2008, 2015), com base nas propostas de Cornelius Castoriadis (1983), aponta para o que o mesmo considera uma possibilidade de desenvolvimento a ser seguido. Não necessariamente um modelo de desenvolvimento, mas, como dito no início deste capítulo, um princípio norteador que, apesar das bases ocidentais<sup>26</sup>, tendem a beneficiar todas as sociedades, uma vez que incute a estas a responsabilidade de escolha por seu destino, quando há autonomia garantida.

Amartya Sen (2000) e Souza (2015) apontam para um final comum: a autodeterminação dos sujeitos. O primeiro com supervalorização das individualidades. O segundo, buscando contrapor as medidas de individualidade e coletividade, entendendo-as enquanto indissociáveis. Acompanhando a crítica de Montenegro Gomez (2006), percebemos que Sen (2000) pode ser encaixado a esta, pois suas omissões auxiliam mais à manutenção da ordem, com retoques nos locais mais empobrecidos, do que à sua subversão. Já Souza (2015), na busca de ressignificar (ou retomar) o conceito de desenvolvimento e, relacionando a autonomia individual, a autonomia coletiva e um território autônomo, apresenta medidas que podem ser um horizonte a ser seguido, tal qual o próprio autor propõe. Nos resta aqui analisar se as políticas públicas, com destaque para o Programa Territórios da Cidadania, auxiliam na aproximação desse horizonte. Para isso, é preciso compreender o processo de execução das políticas públicas territoriais no Brasil.

---

<sup>26</sup> Souza (2015, p. 277-278, nota de rodapé) considera como avanços algumas medidas resultantes dessa ocidentalização: redução das desigualdades, igualdade de gênero, etc. Inclusive, fugindo de uma visão exclusivamente negativa da ocidentalização, considera que as sociedades tradicionais e pré-capitalistas não são um modelo irrepreensível. Como Domingues (2003, p. 65), Souza (2015 p.277) entende que a ocidentalização está generalizada e em expansão.

#### **4. DO PRONAT AO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA**

As políticas públicas territoriais estão inseridas num contexto internacional e nacional de reformulação do Estado que buscava a descentralização das decisões políticas. Esta descentralização revelou-se em algumas experiências de participação: desde conselhos de políticas sociais até audiências públicas. Inspirados nas experiências da União Europeia, a territorialização das políticas aparece como uma forma de viabilizar a participação popular nas políticas públicas (SILVA, 2012).

Segundo Bonnal e Maluf (2009, p. 219-220), o contexto internacional de territorialização de políticas públicas tem como base três princípios: revisão do papel do Estado, resultante do Consenso de Washington, que previa a redução do papel deste; permissão das escolhas públicas, num novo processo de governança, que permita a criação de redes institucionais e delega responsabilidades aos agentes locais, focando nas potencialidades econômicas do local; e subsidiaridade, defendendo que a decisão deve ser tomada por quem melhor conhece o problema, sabe a melhor maneira e tem mais interesse em solucioná-lo. Já no âmbito nacional, os autores destacam a reforma político-administrativa do período da redemocratização e a reorganização dos movimentos sociais no período pós-Ditadura Militar.

Montenegro Gomez (2006) dá destaque à articulação de entidades internacionais responsáveis pela disseminação de tais políticas, formando um Grupo Interagencial, composto pelas seguintes instituições: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID). O Grupo apresenta um receituário baseado na concepção territorial das políticas e no manejo sustentável dos recursos (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 326-327).

Assim, em escala internacional e nacional, a disseminação das políticas públicas territoriais ocorre a partir da década de 1990, chegando ao Brasil mais marcadamente no início dos anos 2000, tendo como ponto inicial o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, que se mantém até hoje juntamente com o Programa Territórios da Cidadania, objeto deste trabalho.

Ao pensar o histórico das políticas públicas territoriais no Brasil, Silva (2012, 2013) considera as políticas de desenvolvimento regional enquanto parte deste histórico. Discordamos aqui dessa ideia, pois os dois tipos de política se inserem em contextos diferentes e possuem objetivos diferentes. A participação popular, constante no objetivo das políticas públicas territoriais, insere-se nos contextos retratados brevemente no início deste capítulo. Já as políticas de recorte regional, como apresenta Silva (2012), iniciam-se com Juscelino Kubistchek e ganham força no período da Ditadura Militar, o qual foi marcado pela centralização de poder e ausência de democracia, o que nos permite diferenciar as duas propostas.

Em Silva (2013, p. 31), o autor justifica essa aproximação, ao entender que sejam territoriais ou regionais, as políticas possuem em comum o enfrentamento de desigualdades espaciais a partir da valorização das potencialidades do local, visando um desenvolvimento mais equilibrado. Revela-se, portanto, uma visão de território enquanto fragmento do espaço, desconsiderando sua complexidade enquanto conceito.

Feitas estas considerações, o autor realiza interessante levantamento do caminho percorrido pelas políticas territoriais até o surgimento do Programa Territórios da Cidadania (SILVA, 2013). O PRONAT marca o surgimento das políticas territoriais, pois delinea o modelo deste tipo de política. Este programa cria os Territórios Rurais, no âmbito do atualmente extinto MDA, os quais são delimitados a partir dos seguintes critérios: grupos de municípios que possuem densidade demográfica menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado e média de 50 mil habitantes por município (BRASIL, 2005).

O PRONAT, com objetivo de articular ações conjuntas de órgãos da administração pública e dos atores envolvidos, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (SILVA, 2013, 56). Inicialmente instituído pelo Decreto nº 4.854 de 8 de outubro de 2003, o CONDRAF<sup>27</sup> consiste num órgão colegiado integrante do MDA, constituído por um espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil, que tem por “[...] finalidade propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas ativas, [...] para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar” (BRASIL, 2003).

---

<sup>27</sup> Condraf foi instituído pelo Decreto nº 4.854 de 2003. Em 2016 este decreto foi revogado, sendo o CONDRAF agora regido pelo Decreto nº 8.735.

Segundo Medeiros e Dias (2012, p. 203), o CONDRAF é um dos principais marcos normativos das políticas territoriais. Este Conselho é uma instância consultiva, de caráter propositivo, mas sem o poder deliberativo, que cabe ao MDA. Sua atuação revela tanto a elaboração de diagnósticos sobre o desenvolvimento rural brasileiro quanto a construção normativa dos projetos, enfocando-se a abordagem territorial. Os instrumentos normativos são criados de acordo com as políticas do MDA, estabelecendo o funcionamento do desenvolvimento territorial (MEDEIROS; DIAS, 2012).

O PRONAT, segundo Silva (2013, p. 58), é responsável por inovações institucionais, como a articulação de políticas públicas, a formação e fortalecimento de redes sociais, a dinamização da economia e o fortalecimento da gestão social. Este último deixa de ser um meio e passa a ser uma finalidade, objeto do Programa. Com isso, criam-se os Colegiados de desenvolvimento rural sustentável (CODETERs), “[...] espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e da sociedade civil” (SILVA, 2013, p. 59).

Os CODETERs buscavam ser mais uma forma de participação social e tiveram uma diversidade organizacional muito grande pelo país, resultado de diversos motivos: outras experiências anteriores nos municípios; histórico de mobilização social; e alta rotatividade entre os conselheiros. Medeiros e Dias (2012) ainda apontam a falta de um marco jurídico sobre a atuação dos CODETERs, uma vez que sua regulamentação se dá por uma resolução do CONDRAF. Assim, “[...] como não são previstos em lei, nem são instâncias legalmente formalizadas, sua existência depende da capacidade de ação do Estado, por meio do órgão público que gerencia e implementa a política, e da mobilização dos atores sociais que a compõem” (MEDEIROS; DIAS, 2012, p. 85). Como veremos adiante, este fato é fundamental para compreender as limitações dos programas, uma vez que gera dependência do município ou do estado para envio de projetos.

Além do CONDRAF, na escala federal, do CODETER, na escala local, existem também os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Este conselho é responsável pela aprovação da criação de territórios e deliberam sobre a inclusão e exclusão de municípios já existentes (SILVA, 2013, p. 61).

Os projetos dos Territórios têm como principal fonte de recursos o PRONAF, que destinava uma verba para municípios mais pobres, direcionado à infraestrutura e serviços que

visassem a melhoria das atividades agropecuárias. Esta verba, anteriormente direcionada aos municípios, passa ao território como um todo (SILVA, 2013, p. 55).

Tal fato foi relatado pelo Secretário do CODETER do Nordeste Paraense/PA<sup>28</sup> em entrevista. Segundo ele, esta mudança justificava a não adesão de alguns municípios, pois não teriam interesse em ver o sucesso da política, uma vez que agora teriam que discutir com os atores sociais a destinação da verba e não mais utilizá-las ao seu critério.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) consiste no principal instrumento de planejamento e gestão social dos territórios. Em cada um dos Territórios, este documento foi elaborado por consultores contratados pelo MDA e atores locais, com objetivo de, conjuntamente, levantar problemas e pensar situações futuras para o Território. É a partir desse documento que são propostos os projetos que serão votados pelo CODETER, sendo seu papel deliberativo no que diz respeito às verbas do PROINF. Após isso, os projetos são encaminhados ao CEDRS e ao MDA, que dará o parecer final do projeto. Ocorrido esse procedimento, o projeto segue para empenho no MDA no caso de convênios e para a Caixa Econômica Federal (CAIXA) no caso de repasse (SILVA, 2013, p. 61).

Os projetos devem ser propostos pelo município ou pelo estado, sendo estes responsáveis por uma contrapartida. Disto surge uma dificuldade do PRONAT, pois um município arca sozinho com a contrapartida e o projeto é do conjunto de municípios do Território. A falta de uma institucionalidade jurídica, nestes casos, acaba ainda por diminuir a autonomia do CODETER, que precisa da atuação do estado ou de um município específico para dar andamento ao projeto (SILVA, 2013, p. 66-67).

Além da contrapartida, os municípios devem seguir diversas condições e exigências para que possam estabelecer o convênio ou um contrato de repasse com o governo federal (SILVA, 2013, p. 67). Vale destacar aqui o problema da inadimplência com a União, fato recorrente nos municípios do Nordeste Paraense/PA, o que justifica a atuação da Secretaria

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada em 27 de setembro de 2016. Mesmo o Nordeste Paraense/PA sendo parte do Programa Territórios da Cidadania, o entrevistado não faz diferença entre os dois, pois a dinâmica, segundo ele, é muito semelhante no que diz respeito ao CODETER.

Estadual de Agricultura e da Pesca na maior parte dos projetos, segundo informações do Coordenador do NEDET<sup>29</sup>.

Segundo o Secretário do CODETER do Nordeste Paraense/PA, o envio e a execução dos projetos podem demorar até 2 anos<sup>30</sup>, uma vez que o CEDRS devolve o projeto para ajustes, assim como o MDA e a CAIXA. Portanto, a dificuldade de enquadramento nas burocracias dificulta o andamento dos projetos, sendo a sua realização muito distante das discussões, o que acarreta na baixa visibilidade das ações do Programa.

Além das verbas do PROINF, o PRONAT prevê verbas de custeio para outras atividades, como a elaboração do PTDRS, realização de reuniões e oficinas, assistência técnica para elaboração de projetos, diagnóstico e planos econômicos para empreendimentos (SILVA, 2013, p. 67-68).

Em 2009 ocorre outra inovação dentro das políticas públicas territoriais. A SDT, do MDA, em parceria com o CNPq, lança um edital piloto para realização de propostas de pesquisa e extensão que vise aproximar as universidades, os Territórios Rurais e a SDT. O Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009 tem como objetivo dar apoio financeiro às “[...] atividades de pesquisa e extensão com foco para o monitoramento e avaliação, acompanhamento da evolução e qualidade dos resultados do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” (CNPQ, 2009). Os projetos tiveram como função financiar projetos que permitissem a implantação do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), considerado uma inovação das políticas territoriais e criar Células de Acompanhamento e Informação nos Territórios Rurais.

O projeto contava com financiamento do CNPq, com valor total de R\$ 19.621.572,00, sendo aproximadamente R\$ 327.026,20 para cada Território, divididos entre capital, custeio e bolsas a serem concedidas ao coordenador do projeto, ao professor colaborador, ao profissional responsável pela Célula de Acompanhamento e Informação e para estudantes, com vigência máxima de 36 meses, prazo máximo de execução do projeto. Excepcionalmente, o prazo poderia ser estendido a 42 meses (CNPQ, 2009).

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada em 26 de setembro de 2016.

<sup>30</sup> Como veremos posteriormente, esta data foi estendida para até 6 anos.

Segundo o Coordenador do NEDET do Nordeste Paraense/PA, este edital e os seguintes são resultado da demanda dos territórios e das universidades. Esses demandavam assistência técnica, principalmente no que diz respeito à coleta de informações, num primeiro momento, e à participação social e gestão do programa, num outro edital em 2014, que trataremos adiante. Já as universidades, segundo o entrevistado, tinham interesse de participar deste Programa, sendo os editais do CNPq resultante dessas demandas.

Muitas das características dos Territórios Rurais são mantidas para aplicação nos Programa Territórios da Cidadania. Desta maneira, é possível afirmar que existem mais semelhanças do que diferenças entre os dois. Grosso modo, Silva (2013, p. 70) aponta que os Territórios da Cidadania se diferenciam por conta da inclusão de diversos ministérios e autarquias do governo federal, que no início somavam 24 entidades. Assim, pensava-se numa organização de investimento para além da divisão ministerial.

Como objeto deste trabalho, cabe discutir a institucionalização deste Programa baseado em sua legislação. Segundo a o Decreto nº 11.503, de 25 de fevereiro de 2008, este Programa busca a ação integrada dos diversos órgãos do Governo Federal para a execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e oportunidades de inclusão social e econômica da população que vive no interior do País (BRASIL, 2008).

O Programa prevê que os Territórios serão criados e modificados a partir do Comitê Gestor Nacional, formados por um agrupamento de municípios. Este agrupamento deve apresentar densidade populacional média abaixo de oitenta habitantes por quilômetro quadrado e, concomitantemente, população média de até cinquenta mil habitantes (BRASIL, 2008).

Enquanto agrupamento de municípios, percebemos que a ideia do Programa não é romper com a instituição jurídico-política do território municipal, mas sim criar uma outra forma de gestão em que se busca viabilizar decisões que afetem o território de maneira contínua. A prerrogativa municipal de atuação em seu território limitaria a ação conjunta dos municípios e é esta questão que o Programa tenta atenuar.

O território do Programa, no entanto, é visto enquanto uniformidade. O decreto aponta que os municípios devem ser agrupados segundo “[...] critérios sociais, culturais,

geográficos e econômicos e também reconhecidos pela população enquanto espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial” (BRASIL, 2008).

Essa uniformidade do território de início pode ser questionada, uma vez que este é composto por diversos atores que, por si só, tem interesses divergentes sobre as medidas a serem adotadas. A ideia de coesão social, unida para o bem comum do território, no qual o diálogo venceria possíveis interesses particulares, pode ser vista como ideal quando pensada em um território autônomo, em que os sujeitos teriam capacidades semelhantes no que diz respeito à decisão, como proposto por Souza (2015). Souza (2014) mostra como no caso específico do Território Nordeste Paraense/PA, o discurso de que os atores devem “aguardar a sua vez” é presente na fala de alguns atores entrevistados. Ao deixar as assimetrias de poder escondidas da definição, parte-se do princípio que a criação de entidades colegiadas seria suficiente para sanar tais problemas. No entanto, como se verá a seguir, tais medidas não apresentam resultados significativos ou pelo menos não apresentam os resultados esperados.

O Programa tem em seus objetivos as características mais reveladoras de suas intenções e de sua concepção de desenvolvimento. Como estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, o programa tem como objetivo “[...] promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia [...]” (BRASIL, 2008).

As medidas contempladas nesta perspectiva revelam a sua compreensão de desenvolvimento e, portanto, é importante discutir cada uma delas. Segundo o Decreto, são estas:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações (BRASIL, 2008).

O primeiro desses pontos especifica os motivos do Programa ter esta classificação. Não é essencialmente uma política pública, mas sim um Programa, que é resultante da integração de outras políticas públicas por uma Matriz de Ações. Desta maneira, busca dar

visibilidade às medidas realizadas em determinado aglomerado de municípios. O diferencial deste Programa não seria a elaboração de novas políticas públicas, mas essencialmente a delimitação dos problemas que o Território apresenta e a possibilidade de demandar e escolher medidas de forma colegiada, como prevê o segundo ponto. O Programa não possui nem estrutura burocrática, nem fundo contábil e nem orçamento sob sua gestão (SILVA, 2013, p. 70).

A ampliação da participação popular é incentivada pelas ações colegiadas, no entanto, não ocorre de maneira satisfatória no que diz respeito à participação e ao poder de decisão e influência dos sujeitos do Território. Não se pode negar os avanços políticos na presumida democratização da tomada de decisões, via participação popular na decisão das medidas a serem tomadas no Território, ainda que na prática ela tenha se revelado mais como meta institucional do que ação efetiva. Na prática, a própria institucionalidade não o viabilizaria, daí os seus limites, conforme aponta Rodrigues (2014).

O terceiro ponto, que prevê a ampliação da oferta de serviços básicos de cidadania, coaduna com a ideia de pensar o Território enquanto multiplicidade, fugindo da abordagem setorial das políticas públicas. Esta tentativa, no entanto, mostra limitações, uma vez que, majoritariamente, o Programa tem como objetivo medidas que atinjam o setor agrícola ou as comunidades rurais. Além disso, ao limitar a Matriz de Ações a medidas já anteriormente possíveis, mas de maneira separada em cada ministério, as políticas não necessariamente inovam no que diz respeito à perspectiva territorial: agrupam as medidas, mas não permitem uma atuação fora da perspectiva setorial.

O quarto ponto revela, em associação com as medidas vistas nos Territórios já analisados, o destaque para a dimensão produtiva. Enquanto defende a inclusão e integração produtiva dos mais pobres, deixa clara a ideia de que a superação definitiva da pobreza se dá por meio destas medidas. Assim, a solução para este problema seria resultado da integração ao mercado. Contudo, os segmentos rurais mais vulneráveis como trabalhadores rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, em regra, não tem como valer-se de estratégias empresarialistas, porque sua integração se dá fora desses marcos aplicáveis à lógica capitalista de produção. A inclusão produtiva, em outras palavras, pode ser entendida enquanto inclusão ao sistema capitalista que, aliás, é o que está na raiz das suas vulnerabilidades.

Não se pretende, por outro lado, negar peremptoriamente que a inclusão produtiva dos sujeitos permita melhoria na qualidade de vida. No entanto, sabe-se da ação subordinante do modo de produção capitalista frente aos outros modos de produção, como visto no caso do campesinato. Assim, questiona-se a inclusão produtiva da mesma maneira como se questiona a participação nos colegiados. Enquanto as assimetrias de poder (neste caso econômico) não forem atenuadas, a inclusão pode acabar por não permitir a autonomia dos sujeitos, mas sim sua subordinação.

Por fim, o último ponto das medidas que permitiriam o desenvolvimento territorial sustentável, prevê a valorização das diversidades do território. Neste ponto vale lembrar os apontamentos de Montenegro Gomez (2006), ao entender que a diversidade agora é, ela mesma, incluída nos planos de desenvolvimento para melhor realizar o controle social. A valorização só é válida quando aceitável dentro dos moldes propostos pelo sistema político econômico vigente.

A perspectiva territorial, contraditoriamente, apresenta-se ainda com resquícios das políticas setoriais. Os Territórios incorporados ao Programa, como visto, já compunham o PRONAT. Além dos critérios deste programa, para enquadrar-se enquanto Território da Cidadania, alguns outros critérios são considerados: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de apoio ao desenvolvimento de níveis distintos de governo, maior organização social; e, após a alteração de 2009, maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (BRASIL, 2008, 2009).

Estes critérios revelam que os Territórios são compostos por municípios deprimidos socialmente, percebido pelos menores IDH, IDEB e o número de beneficiários do Programa Bolsa Família. A ruralidade forte dos Territórios, marcados pelo maior número de agricultores familiares, quilombolas, indígenas e populações tradicionais, nos permite questionar a perspectiva territorial da política.

Uma análise das Matrizes de Ação também pode revelar algumas noções sobre o andamento do Programa. Essas são divididas em três eixos de atuação: ação produtiva, cidadania e infraestrutura (BRASIL, 2008). A Matriz de Ações de 2013, única disponível no site oficial do Programa Territórios da Cidadania<sup>31</sup>, mostra de que forma as medidas foram distribuídas nesses três eixos. Os altos valores, no entanto, não indicam em si a relevância do Programa, uma vez que se trata de um levantamento das ações dos diversos ministérios nos municípios dos Territórios.

**Tabela 01** – Valores executados da Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania – 2013.

<b>Eixo</b>	<b>Valores executados</b>	<b>Participação (%)</b>
Ação produtiva	R\$ 517.888.898,30	5,47
Cidadania	R\$ 6.312.349.278,14	66,73
Infraestrutura	R\$ 2.630.147.553,10	27,80
<b>Total:</b>	<b>R\$ 9.460.385.729,53</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Brasil (2016b).

A Tabela 01 apresenta valores significativos, contrastando com o discurso de que os valores para os Territórios seriam muito pequenos, como mostra Souza (2014). No entanto, pensando no total dos 120 Territórios, caso esses valores fossem divididos de maneira igualitária, teríamos, em média, R\$ 78.836.547,74. Pensando este valor dentro da complexidade de Territórios deprimidos socialmente e economicamente e das medidas que poderiam atenuar as desigualdades, é possível questionar a sua efetividade.

Além disso, a análise dos dados em separado permite ver que os valores não coincidem com ações exclusivas do Programa, definidas em colegiado. *As decisões colegiadas sobre os projetos tratam apenas das verbas do PROINF*, as quais trataremos no próximo capítulo. De acordo com a Tabela 02, é possível perceber que determinadas medidas seriam realizadas mesmo sem a existência do Programa.

<sup>31</sup> Vários acessos foram realizados durante o mês de setembro e novembro de 2016 e janeiro de 2017, mas em nenhuma delas outras Matrizes de ações do Programa foram encontradas (BRASIL, 2016b). Também solicitamos estes documentos ao Portal dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, mas não obtivemos resposta.

**Tabela 02** – 10 maiores valores executados na Matriz de Ações do Programa Territórios da Cidadania – 2013

<b>Ministério</b>	<b>Ação</b>	<b>Eixo</b>	<b>Valores executados</b>	<b>Participação (%)</b>
MEC	ProInfância	Cidadania	R\$ 3.123.763.542,40	33,02
MDA	Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Municípios com até 50.000 habitantes	Infraestrutura	R\$ 1.634.080.945,55	17,27
MS	Piso de Atenção Básica Fixo	Cidadania	R\$ 923.643.920,34	9,76
MEC	Laboratórios de Informática para as Escolas no Campo	Cidadania	R\$ 773.013.655,00	8,17
MCid	Habitação Rural	Infraestrutura	R\$ 743.250.000,00	7,86
MEC	Programa Mais Educação Campo	Cidadania	R\$ 570.280.888,15	6,03
MEC	Construção de Escolas no Campo	Cidadania	R\$ 405.221.973,45	4,28
MS	Incentivo Financeiro aos Entes Federados em Vigilância em Saúde	Cidadania	R\$ 265.498.479,12	2,81
MDS	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	Ação Produtiva	R\$ 200.571.866,83	2,12
MDS	Acesso à Água para a Produção de Alimentos	Infraestrutura	R\$ 108.690.000,00	1,15
MI Nac.	Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água	Ação Produtiva	R\$ 67.434.113,84	0,71
<b>Total</b>			<b>R\$ 8.815.449.384,68</b>	<b>93,18</b>

Fonte: Brasil (2016b)

O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), por exemplo, ocupa aproximadamente 33% de toda a verba constante na Matriz de Ações de 2013. O PROINFÂNCIA, no entanto, não trata de nova alocação de verba ou então de uma medida que depende do Programa Territórios da Cidadania. Esse programa foi instituído em 2007 e é realizado com verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2017).

O Programa Territórios da Cidadania, assim, não significa de maneira alguma a ampliação de verbas destinadas a um determinado Território. Trata-se de uma reorganização dos orçamentos dos ministérios, que agora podem destinar parte de seu *orçamento para um local determinado e não para uma política específica*. Dessa forma, essa é a diferença essencial do Programa: uma nova forma de aplicar o dinheiro público, investindo-o em um determinado território e não em uma política pública específica. Apesar de não aumentar o montante investido, a territorialização das políticas tem direcionado os investimentos para os municípios que compõem os Territórios (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011).

Isso garante, segundo Leite e Wesz Junior (2011, p. 182), que as ações sejam distribuídas para os territórios específicos, escapando da atuação com valores macros (especialmente e financeiramente) sem especificar quais os espaços de atuação. Os valores, segundo os autores, dificilmente serão aplicados em outros Territórios. Assim, concluem que a territorialização (no sentido do recorte espacial) das políticas envolvidas no Programa é um avanço, mesmo que com o desafio aos gestores da política, que agora precisam ter maior conhecimento do Território.

O modelo de gestão do programa é baseado em três níveis: 1) o Comitê Gestor Nacional, responsável por fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Programa; 2) os comitês de articulação estaduais, compostos por representantes dos órgãos federais integrados ao Programa e representantes dos órgãos estaduais e municipais convidados pelo Comitê Gestor Nacional; 3) os colegiados territoriais.

O conhecimento sobre o Território, em partes, seria atingido pela ação do Colegiado Territorial. As funções deste colegiado seriam: controle social; mobilização e articulação; ações consultivas e deliberativas. Segundo Leite e Wesz Junior (2011, p. 184, nota de rodapé), o controle social consiste nas ações dos ministérios que são apenas informadas ao Colegiado, sendo seu poder de decisão praticamente zero (como o Bolsa Família ou o Luz para Todos); a mobilização e articulação diz respeito às ações que dependem de aprovação de diversos órgãos (municípios, conselhos setoriais, estados, etc.), sendo o Colegiado responsável por articular os atores para a deliberação final (como a construção de escolas e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA); consultivo, quando o gestor disponibiliza as ações e consulta ao Colegiado, podendo acatar ou não suas proposições (como a assistência técnica rural e o Fomento a Atividades Pesqueiras e Aquícolas); e deliberativo, onde a definição do investimento cabe ao Colegiado (como o PROINF e a Implantação de Casas Digitais Rurais).

A ação do Colegiado, conforme exposto acima, vem a confirmar as críticas feitas por Montenegro Gomez (2006), Souza (2014) e Rodrigues (2014), ao entender que muitas vezes esta entidade tem um papel mais de espectador do que de protagonista. Algumas decisões que cabem ao colegiado consistem em concordar com o que foi previamente decidido, sendo sua atuação muito limitada. Nas medidas em que o Colegiado possui autonomia, as quantias são pequenas, as burocracias diversas e a aprovação ou reprovação das medidas é feita em ambientes marcados por assimetrias de poder, impedindo a participação autônoma dos sujeitos.

Isto é corroborado quando confrontamos as medidas que dizem respeito ao acesso à terra dos Territórios nesta mesma Matriz de Ações. Num país marcado pela concentração de terra e sabendo que aí está um dos fatores limitantes à autonomia dos camponeses, é indispensável pensar as medidas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável por realizar a reforma agrária e o reordenamento fundiário nacional e da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), responsável pelo programa Terra Legal, com objetivo de regularizar posses na Amazônia Legal. A tabela 03 apresenta as medidas que dizem respeito à esta questão.

**Tabela 03** – Ações da Matriz de Ações de 2013 do Programa Territórios da Cidadania relacionadas à reforma agrária e à legalização de terras.

<b>Unidade</b>	<b>Ação</b>	<b>Unidade</b>	<b>Meta</b>	<b>Valor previsto</b>	<b>Meta realizada</b>	<b>Valor executado</b>
INCRA	Reg. Fund. Imóveis Rurais	Imóveis Reg.	6098	R\$ 3.306.122,46	0	R\$ 0,00
SVS <sup>32</sup>	Terra Legal	Títulos rurais emitidos	18149	R\$ 65.000.000,00	1909	R\$ 176.413,73
SERFAL	Terra Legal	Títulos urbanos emitidos/áreas trans. p/ municípios	162	R\$ 1.500.000,00	0	R\$ 0,00
<b>Total</b>			<b>24409</b>	<b>R\$ 69.806.122,46</b>	<b>1909</b>	<b>R\$ 176.413,73</b>

Fonte: Brasil (2016b).

O valor total previsto e o valor executado revelam que tais medidas não estão entre as que recebem maior aporte financeiro. Do montante de recursos aplicados via Programa Territórios da Cidadania, o valor previsto para a reforma agrária e legalização de terras

<sup>32</sup> Secretaria de Vigilância em Saúde.

corresponde a 0,74% de todo valor previsto na Matriz de Ações, de R\$ 9.460.385.729,53. Se comparados os valores executados em relação ao valor total, chegamos a uma participação ainda menor: aproximadamente 0,0019%.

Isso nos permite inferir que o Programa não pode ser enquadrado como um conjunto de medidas estruturais, mas sim conjunturais. Desta maneira, seria forçoso compreender o Programa enquanto conjunto de medidas que viabilizem o desenvolvimento sócio-espacial, sendo mais aliados à ideia de controle social, por não permitir mudanças que inibam a origem das iniquidades do Território.

Os Territórios da Cidadania, assim como os Territórios Rurais, contam com um edital do CNPq para assessoria das universidades. Em 2014, através de uma parceria da SDT/MDA, do CNPq e da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), lança-se a chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014. Esta chamada tinha como objetivo a implementação e manutenção dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, conhecidos como NEDETS, responsáveis por ações de extensão, pela produção de dados, informações e conhecimentos, difusão de métodos e tecnologias sociais, monitoramento, avaliação e assessoria aos Colegiados Territoriais, acompanhamento das iniciativas de desenvolvimento e de políticas para as mulheres (CNPQ, 2014).

Esta chamada foi precedida de um projeto piloto, em 2013, resultado de uma parceria entre a SDT e o CNPq, realizado no formato encomenda, implementando 56 NEDETS, que permitiu moldar a chamada de 2014, criada com objetivo de atender os demais territórios apoiados pelo MDA (CNPQ, 2014).

As universidades poderiam participar da chamada em duas modalidades distintas: territorial e multiterritorial. O primeiro constituiria um único NEDET para o território, contando com um professor coordenador, um estudante, um assessor territorial de gestão social, um assessor territorial de inclusão produtiva e um profissional de apoio à participação das mulheres<sup>33</sup>. Já no segundo, seria possível elaborar entre 2 e 5 NEDETS, com composição igual ao primeiro em cada núcleo e um coordenador do projeto multiterritorial (CNPQ, 2014).

---

<sup>33</sup> Segundo o Coordenador do NEDET do Nordeste Paraense/PA, esta função foi abandonada dos Territórios após a chamada. Vale ressaltar, ainda, que tal cargo possuía na chamada uma bolsa de valor inferior (R\$ 1.100,00) às dos outros profissionais (R\$ 3.000,00).

Com objetivo de financiar até 183 NEDETs, a chamada teve como orçamento R\$ 86.500.410,93 oriundos da SDT, da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais, da SPM, a serem utilizados em capital, bolsas e custeio. Cabe ressaltar que no custeio estão inclusos o deslocamento tanto da equipe técnica e colaboradores quando para a participação da sociedade civil no projeto (CNPQ, 2014).

O NEDET do Território Nordeste Paraense está incluído num projeto multiterritorial da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), no projeto intitulado “Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial na Amazônia Oriental: as experiências do Nordeste, Sul e Sudeste do Pará (NEDETER) na Unifesspa”. Em entrevista com o Assessor Territorial de Gestão Social<sup>34</sup> do Nordeste Paraense, o mesmo considerou que diversas atividades são realizadas, principalmente de mobilização para participação das reuniões, levantamento de dados e assessoria nos projetos. Apesar dessa riqueza em atividades, estas não são correspondentes em publicações, dificultando a disseminação das atividades do núcleo.

Silva e Silva<sup>35</sup> (2015) apontam que as atividades do NEDET Nordeste Paraense tiveram foco inicial na mobilização dos participantes do CODETER. Segundo os autores, este passava por um processo de desarticulação e desmobilização entre 2010 e 2012, sendo este problema o foco da atuação principal do NEDET. Em entrevista com o assessor territorial de gestão social, o mesmo confirmou que houveram diversas atividades neste sentido. Silva e Silva (2015, p. 3-4) apresentam que as atividades realizadas foram as seguintes: reuniões, capacitações, assessoria para elaboração dos projetos e das reuniões plenárias, aplicação de questionários para levantamento de informações.

Com isso, entendemos que a publicação do edital que originou os NEDETs teve como resultado estimular a continuidade dos programas, o que foi confirmado em entrevista com a presidente do CODETER. Por outro lado, além disso, podemos compreender que esta inclusão tem outros dois desdobramentos: 1) a participação da universidade dá legitimidade ao programa, uma vez que inclui “especialistas” nas temáticas do território; 2) a contratação

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada em 31 de outubro de 2016.

<sup>35</sup> Um dos autores é o coordenador geral do projeto multiterritorial no CNPq e a outra é Assessora Territorial de Gestão produtiva do Território.

de bolsistas e utilização de equipamentos e mão de obra já componente das instituições de ensino públicas barateia a assessoria ao Território.

Assim, a assessoria dos NEDETs pode ser vista tanto como um avanço do Programa, pois incentiva a retomada dos debates sobre território e o Programa em si, como também possibilita um assessoramento nos projetos e no levantamento de dados. Por outro lado, o uso de estruturas já existentes e a contratação de pessoas sem formação específica ou vínculo empregatício podem ser considerados limitantes. Este último fator, inclusive, foi relatado em entrevista pelo assessor territorial de gestão social como uma dificuldade, pois a falta de estabilidade dificulta a continuidade do trabalho.

A dinâmica dos programas de abordagem territorial até aqui expostos será analisada em sua materialização no Território da Cidadania Nordeste Paraense, buscando compreender, na realidade e não na concepção, o funcionamento deste Programa. Para isso, primeiramente, necessitamos contextualizar o território em que o mesmo é inserido, o que será feito no capítulo a seguir.

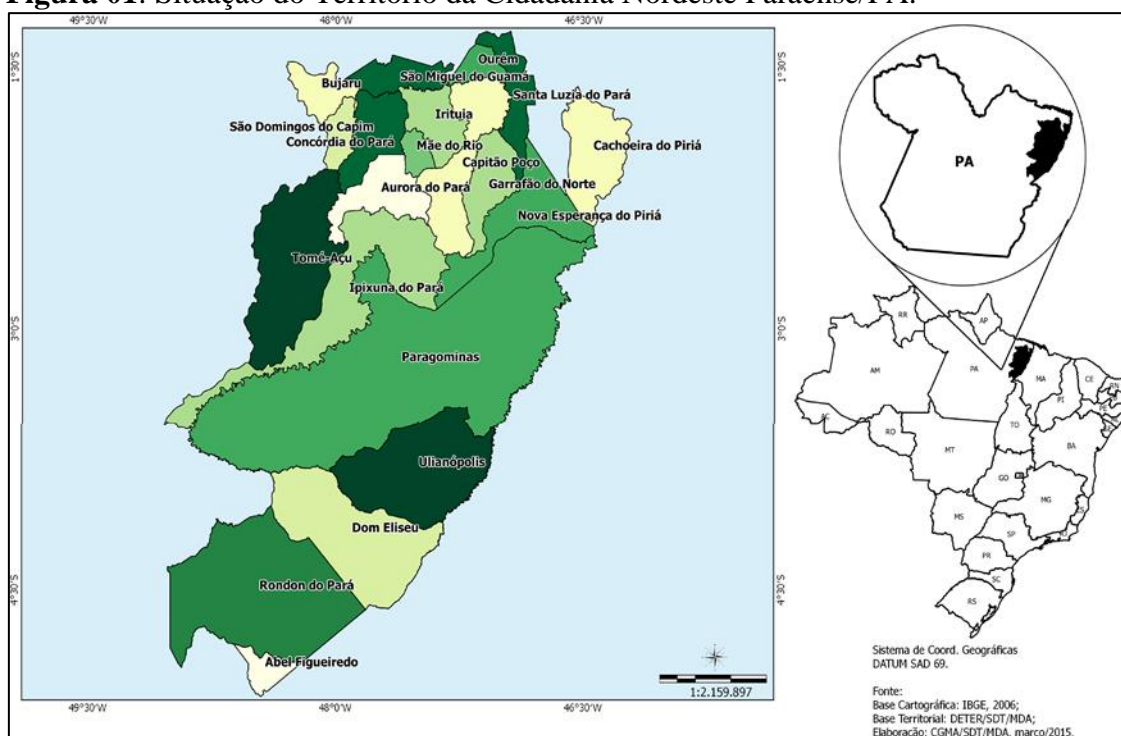
## 5. A MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NO NORDESTE PARAENSE

A fim de compreender a execução do Programa Territórios da Cidadania, elencamos o Território Nordeste Paraense/PA como expressão da política pública. Para isso, realizamos um levantamento sobre a formação do território e sua condição atual, seguida da análise das ações decididas em colegiado pelo CODETER, a fim de identificar o processo de escolha das medidas, a aprovação e o envio das mesmas e a realização no território. Estes objetivos foram atingidos mediante entrevistas com os gestores da política e alguns atores envolvidos e trabalhos de campo nos locais em que as medidas foram aplicadas, buscando identificar se os impactos que estas causaram no local foram próximos dos pretendidos.

### 5.1 Caracterização do Território Nordeste Paraense

O recorte espacial tratado neste trabalho acompanha a divisão política-jurídica da qual a política se apoia: os municípios. Localizado no nordeste do estado do Pará, o Território contava inicialmente com 15 municípios: Aurora do Pará, Cachoeira do Piriá, Capitão Poço, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Santa Luzia do Pará, São Domingos do Capim e Ulianópolis. Em 2009, foram incluídos 5 novos municípios: Abel Figueiredo, Bujaru, Rondon do Pará, São Miguel do Guamá e Tomé-Açu.

**Figura 01:** Situação do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.



**Fonte:** Brasil (2015).

Os baixos indicadores sociais do Território, como pobreza e tímido dinamismo econômico justificam a sua inclusão no Programa, merecendo destaque o seu caráter rural, num cenário de interdição à terra de trabalho. A tabela 04, a seguir, detalha melhor tais características.

**Tabela 04** – Caracterização do Território Nordeste Paraense/PA

<b>Variável</b>	<b>Valores</b>
Área (em hectares)	6.875.378
População Total (hab.)	734.492
População Urbana (hab.)	381.151
População Rural (hab.)	353.341
Nº de Famílias Assentadas - Reforma Agrária	18.373
Número de Projetos - Reforma Agrária	97
Área dos assentamentos (em hectares)	845.479
Nº de estabelecimentos da agricultura familiar	23.487
Área ocupada pela agricultura familiar	700.658
Pessoal ocupado na agricultura familiar	78.198
População indígena (hab.)	2.737
População quilombola (famílias)	592

**Fonte:** Brasil (2015), Brasil (2017), FUNAI (2017), e IBGE (2006a) – Tabela 1109.

Os dados revelam uma combinação entre extensão territorial pronunciada e destacada presença de população rural, a qual alcança aproximadamente 50%, considerando-se o conjunto dos municípios. Há uma quantidade considerável de famílias assentadas e áreas destinadas à reforma agrária, resultando num valor médio de 46,64 hectares por estabelecimento, ocupando aproximadamente 12,30% da área total do território. Apesar disso, tais medidas não foram suficientes para combater a concentração de terras, como veremos nos dados a seguir.

**Tabela 05**<sup>36</sup> – Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área no Território Nordeste Paraense/PA

<b>Grupos de área (em hectares)</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estab. (%)</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>Porcentagem da área total (%)</b>
0 a 50	18.774	70,86	331.701	12,33
50 a 200	4.790	18,08	402.542	14,97
200 a 1.000	1.216	4,59	516.430	19,21
1.000 a 2500	285	1,08	467.134	17,37
2.500 ou mais	180	0,68	971.395	36,12
<b>Total</b>	<b>26.494</b>	<b>100</b>	<b>2.689.202</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006a) – Tabela 787.

A tabela reflete a concentração de terra existente em todo o Território. Os dados apontam que 0,68% dos estabelecimentos, possuidores de áreas de 2500 ou mais hectares, ocupam o equivalente a 36,12% da área dos estabelecimentos, logo, pouco mais que um terço da área de todos os estabelecimentos está distribuído em 180 estabelecimentos com tamanho médio de 5.396,53 hectares. Pensando que um estabelecimento com mais de 200 hectares dificilmente caracterizar-se-á como propriedade camponesa, infere-se que os 1.954.959 de hectares (72,7%), não estão sob controle desta classe que, povoa majoritariamente a zona rural. Por outro lado, os 88,94% estabelecimentos restantes, ocupantes de 27,3% da área e com tamanho médio de 31,15 hectares, são provavelmente unidades econômicas camponesas. Seja pelo tamanho médio dos estabelecimentos, seja pela proporção de área ocupada em relação ao total do Território em questão, a iniquidade no que refere-se à distribuição de terras é inequívoca.

A heterogeneidade do Território também é revelada desde a estrutura fundiária. A concentração já retratada nos dados acima é ainda mais acentuada em alguns municípios, principalmente os marcados pela expansão da agricultura capitalista produtora de grãos, tema a ser tratado posteriormente neste capítulo. Para efeito de comprovação, detalha-se a seguir a situação fundiária dos municípios de Paragominas e Ulianópolis.

<sup>36</sup> Os grupos de área foram estabelecidos conforme a representatividade no conjunto de estabelecimentos.

**Tabela 06** – Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Paragominas/PA

<b>Grupos de área (em hectares)</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estab. (%)</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>Porcentagem da área total (%)</b>
0 a 50	153	33,20	2.322	0,38
50 a 200	53	11,49	5.332	0,87
200 a 1.000	96	20,82	57.409	9,41
1.000 a 2.500	79	17,14	133.563	21,91
2.500 ou mais	79	17,14	410.949	67,42
<b>Total</b>	<b>461</b>	<b>100</b>	<b>609.575</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006a) – Tabela 787.

Em Paragominas, município polo da agricultura capitalista do sudeste do Território, podemos perceber a acentuada concentração fundiária, dados os valores muito superiores à média do conjunto. Nada menos que 89,33% da área do município está concentrada entre 34,24% dos estabelecimentos maiores de 1.000 hectares. Destaca-se que que 79 destes possuem área maior que 2.500 hectares, ocupando 410.949 hectares (67,42% da área dos estabelecimentos). Em média, estes estabelecimentos possuem 5.201 hectares. Já no caso do total de área ocupada pelos estabelecimentos com menos de 50 hectares, a somatória não chega a 2.500 hectares, mínimo do último grupo de área. Assim, concluímos que um único estabelecimento ocupa o dobro da área corresponde a de todos os outros estabelecimentos com menos de 50 hectares.

O município de Ulianópolis apresenta situação semelhante no que diz respeito à produção agrícola e distribuição de terras, conforme tabela a seguir.

**Tabela 07** – Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Ulianópolis/PA

<b>Grupos de área (em hectares)</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estab. (%)</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>Porcentagem da área total (%)</b>
0 a 50	460	81,54	6.461	5,95
50 a 200	51	9,04	5.715	5,28
200 a 1000	37	6,56	19.896	18,36
1000 a 2500	11	1,95	14.852	13,7
2500 ou mais	5	0,89	61.475	56,71
<b>Total</b>	<b>564</b>	<b>100</b>	<b>108.399</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006a) – Tabela 787.

Em uma situação de extrema concentração, os dados da tabela apontam que 5 estabelecimentos, equivalentes a 0,89% do total, abarcam 56,71% da área total destes, revelando um tamanho médio de 12.295 hectares. A desigual distribuição de terras é

explicitada quando percebemos que os estabelecimentos com menos de 200 hectares, que representam 90,58%, ocupam uma área de 12.176 hectares (11,23%). Desta maneira, assim como no caso de Paragominas, se tomarmos o tamanho médio dos estabelecimentos acima de 2500 hectares, podemos concluir que um único estabelecimento do último grupo de área tem tamanho equivalente a outros 511 estabelecimentos de até 200 hectares.

Se nos basearmos nos valores médios de estabelecimentos da reforma agrária já realizada no Território, 46,64 hectares, e no valor médio de estabelecimentos acima de 2.500 hectares de Ulianópolis, 12.295 hectares, seria possível dividi-lo em outros 263 estabelecimentos onde, hipoteticamente, cada um destes seria destinado a uma família com 3,5 pessoas, em média (IBGE, 2006b). Isso comportaria 894 pessoas.

Por outro lado, e confirmando a heterogeneidade do Território, há situações bastante distintas destas. Destacamos aqui dois municípios que possuem distribuição de terras menos desigual do que as apresentadas: Cachoeira do Piriá e Ourém.

**Tabela 08** – Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Cachoeira do Piriá/PA

<b>Grupos de área (em hectares)</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estabelecimentos (%)</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>Porcentagem da área total (%)</b>
0 a 50	631	45,27	13.361	18,90
50 a 200	738	52,94	50.206	71,03
200 a 1000	14	1,01	4.868	6,89
1000 a 2500	2	0,14	2.252	3,19
2500 ou mais	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.394</b>	<b>100</b>	<b>70.687</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006a) – Tabela 787.

Em Cachoeira do Piriá, percebemos que os estabelecimentos com menos de 200 hectares concentram 89,93% da área ocupada, somando 98,21% dos estabelecimentos. Com os dados não agrupados, identifica-se que 46,17% dos estabelecimentos possuem entre 50 e 100 hectares, representando 40,6% do conjunto. Diferentemente dos municípios anteriores, não há estabelecimentos com mais de 2.500 hectares, bem como existem apenas 16 deles com mais de 200 hectares, somando 10,08% das terras.

Em outro município do Território, Ourém, podemos perceber uma situação semelhante à de Cachoeira do Piriá.

**Tabela 09** – Número de estabelecimentos agropecuários e área ocupada por grupos de área em Ourém/PA

<b>Grupos de área (em hectares)</b>	<b>Estabelecimentos</b>	<b>Porcentagem dos estabelecimentos (%)</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>Porcentagem da área total (%)</b>
0 a 50	1.135	93,12	8.119	35,43
50 a 200	66	5,42	6.243	27,26
200 a 1000	11	0,91	4.767	20,82
1000 a 2500	2	0,16	3.769	16,46
2500 ou mais	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.219</b>	<b>100</b>	<b>22.898</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE (2006a) – Tabela 787.

Em Ourém não há estabelecimentos com mais de 2.500 hectares, sendo a maior parte dos estabelecimentos, 98,54%, ocupantes de 62,69% da área do município. Os estabelecimentos com mais de 200 hectares, por sua vez, somam 13 unidades, 1,07% do total, e são ocupantes de 37,28% do território. Apesar de exibir uma distribuição menos igualitária que o último município, os dados apresentam dados menos desiguais que a média do Território.

De acordo com os dados apresentados, é nítida a situação de uma estrutura fundiária concentrada, limitadora de um modelo de desenvolvimento mais igualitário e revelador de sua heterogeneidade do Território. O discurso da homogeneidade encontra aí os seus limites, dificultando a adoção de estratégias comuns, inclusive no que diz respeito à reforma agrária até então instituída, e que não foi lograda uma estrutura fundiária minimamente justa, até porque não se deu em todos os municípios, ao menos até o momento de constituição do Território, como mostra a tabela a seguir.

**Tabela 10** – Número de famílias assentadas, projetos de reforma agrária e área dos assentamentos nos municípios do Território Nordeste Paraense/PA em 2004.

<b>Municípios</b>	<b>Número de famílias assentadas</b>	<b>Projetos de reforma agrária</b>	<b>Área dos assentamentos (em hectares)</b>
Abel Figueiredo	0	0	0
Aurora do Pará	514	4	25.547
Bujaru	0	0	0
Cachoeira do Piriá	29	1	5.377
Capitão Poço	2.642	10	95.051
Concórdia do Pará	0	0	0
Dom Eliseu	96	4	12.302
Garrafão do Norte	232	5	11.102
Ipixuna do Pará	1.324	9	65.946
Irituia	0	0	0
Mãe do Rio	0	0	0
Nova Esperança do Piriá	1.617	2	109.534
Ourém	0	0	0
Paragominas	1.450	5	55.401
Rondon do Pará	0	0	0
Santa Luzia do Pará	38	1	1.452
São Domingos do Capim	122	1	3.283
São Miguel do Guamá	0	0	0
Tomé-Açu	0	0	0
Ulianópolis	521	4	67.825
<b>Total</b>	<b>8.261</b>	<b>46</b>	<b>432.777</b>

**Fonte:** Brasil (2006).

A base de dados acima foi a utilizada pelo INCRA em 2004<sup>37</sup>, para fins de elaboração do PTDRS do Nordeste Paraense (BRASIL, 2006). Naquela ocasião, 9 dos 20 municípios possuíam projetos de assentamento, somando um total de 432.777 hectares e atendendo 8.261 famílias. Frente à situação de concentração já destacada, não resta dúvida que a reforma agrária seria uma medida essencial ao desenvolvimento do Território, embora esta jamais tenha sido cogitada como uma estratégia a ser empregada via execução da política.

Isso não significa que a política de assentamentos tenha sido paralisada, mas que além de insuficiente, não esteve articulada ao projeto de desenvolvimento que dela não

<sup>37</sup> A opção pelo uso destes dados deve-se pela proximidade temporal dos dados utilizados para análise da estrutura fundiária, Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006a).

poderia prescindir. A tabela a seguir mostra a expansão da reforma agrária nos domínios do Território do Nordeste Paraense.

**Tabela 11** – Número de famílias assentadas, projetos de reforma agrária e área dos assentamentos nos municípios do Território Nordeste Paraense/PA em 2015.

Municípios	Número de famílias assentada	Projetos de reforma agrária	Área dos assentamentos (em hectares)	Mudanças 2004-2015	
				Área	Famílias
Abel Figueiredo	0	0	0	0	0
Aurora do Pará	779	7	34.415	8.868	265
Bujaru	246	6	7.160	7.160	246
Cachoeira do Piriá	4.395	2	204.999	199.622	4.366
Capitão Poço	2.835	12	97.357	2.306	193
Concórdia do Pará	373	4	14.123	14.123	373
Dom Eliseu	259	4	15.163	2.861	163
Garrafão do Norte	232	5	11.102	0	0
Ipixuna do Pará	1.494	9	64.717	-1.229	170
Irituia	152	4	4.219	4.219	152
Mãe do Rio	0	0	0	0	0
Nova Esp. do Piriá	1.805	2	109.534	0	188
Ourém	0	0	0	0	0
Paragominas	2.526	12	114.846	59.445	1.076
Rondon do Pará	1.047	15	54.445	54.445	1.047
Santa Luzia do Pará	46	1	1.452	0	8
São Dom. do Capim	976	7	31.668	28.385	854
São Miguel do Guamá	0	0	0	0	0
Tomé-Açu	161	2	8.712	8.712	161
Ulianópolis	1.047	5	71.967	4.142	526
<b>Total</b>	<b>18.373</b>	<b>97</b>	<b>845.879</b>	413.102	10.112

Fonte: Brasil (2015).

O comparativo entre os dados de 2004 e 2015 revelam um acréscimo de 413.102 hectares para os assentamentos, com a inclusão de 10.112 famílias. Este avanço, no entanto, é difícil de ser comparado às áreas totais de estabelecimentos agropecuários, pois estes dados remetem ao Censo Agropecuário de 2006. Mesmo sem uma possibilidade de mensurar a situação fundiária atual, é possível perceber expressivos avanços em alguns municípios, como é o caso de Cachoeira do Piriá, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Ulianópolis e Paragominas. Por outro lado, a situação se manteve inalterada em alguns municípios como Garrafão do Norte, Santa Luzia do Pará, Mãe do Rio, Ourém e São Miguel do Guamá, os dois últimos sem nenhum assentamento até o presente.

É importante ressaltar que tais medidas, como se verá no último capítulo, não constam em nenhum projeto do Programa no Nordeste Paraense, não sendo resultado do

Programa que se denomina territorial. A omissão do debate sobre a propriedade da terra é limitadora a qualquer incremento de autonomia, principalmente numa área onde a metade da população é residente em áreas rurais e a situação jurídica das terras é, comumente, irregular.

Essa variável é, com certeza, determinante para a caracterização socioeconômica do Território, onde a vulnerabilidade à pobreza e a dependência de programas sociais é digna de nota, como se pode observar na tabela 12, a seguir.

**Tabela 12** – Indicadores socioeconômicos selecionados dos municípios do Território Nordeste Paraense/PA

<b>Municípios</b>	<b>Renda per capita - 2010 em R\$</b>	<b>% de extremamente pobres</b>	<b>% vulneráveis à pobreza</b>
Abel Figueiredo	293,01	9,38	83,11
Aurora do Pará	159,05	33,58	91,32
Bujaru	209,14	31,25	84,35
Cachoeira do Piriá	209,79	43,93	88,38
Capitão Poço	356,27	25,24	71,24
Concórdia do Pará	405,29	15,39	71,43
Dom Eliseu	233,96	8,74	89
Garrafão do Norte	283,57	24,06	81,73
Ipixuna do Pará	245,7	30,85	79,46
Irituia	188,48	29,98	88,59
Mãe do Rio	172,12	14,14	89,19
Nova Esperança do Piriá	230,14	46,55	85,31
Ourém	332,29	25,23	74,05
Paragominas	284,54	7,49	80,66
Rondon do Pará	460,83	14,11	65,35
Santa Luzia do Pará	384,17	28,23	75,18
São Domingos do Capim	400,66	36,22	78,71
São Miguel do Guamá	216,86	14,14	90,28
Tomé-Açu	338,44	12,7	84,67
Ulianópolis	534,02	11,7	62,68

Fonte: Brasil (2015).

A partir destes dados, conclui-se que a maior parte da população do Território é vulnerável à pobreza, sendo uma parte dela considerada extremamente pobre. O documento utilizado não expressa quais valores serviram de referência para estes dados. Tomamos aqui os valores delimitados pelo informativo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2011), com base nos valores do Programa Bolsa Família, sendo extremamente pobres os que possuem renda per capita mensal menor que R\$ 67,00, com valores de 2009, e menor que R\$ 465,00 para os vulneráveis à pobreza. Os dados deste programa revelam o grau de

dependência da população de políticas assistenciais, destacando que cada família tem, em média, 3,5 pessoas (IBGE, 2006b).

**Tabela 13** – População absoluta e número de famílias beneficiadas no Território Nordeste Paraense/PA<sup>38</sup>

<b>Municípios</b>	<b>População absoluta (Habitantes)</b>	<b>Beneficiários PBF (Famílias)</b>
Abel Figueiredo	6.780	1.528
Aurora do Pará	26.546	7.260
Bujaru	25.695	7.360
Cachoeira do Piriá	26.484	6.076
Capital Poço	51.893	18.118
Concórdia do Pará	28.216	8.053
Dom Eliseu	51.319	8.676
Garrafão do Norte	25.034	8.451
Ipixuna do Pará	51.309	9.008
Irituia	31.364	7.937
Mãe do Rio	27.904	7.860
Nova Esperança do Piriá	20.158	6.884
Ourém	16.311	5.196
Paragominas	97.819	18.944
Rondon do Pará	46.964	9.896
Santa Luzia do Pará	19.424	6.551
São Domingos do Capim	29.846	9.552
São Miguel do Guamá	51.567	12.657
Tomé-Açu	56.518	15.391
Ulianópolis	43.341	6.086
<b>Total</b>	<b>734.492</b>	<b>181.454</b>

Fonte: Brasil (2015).

É num território marcado pela pobreza da população, com uma diversidade de problemas, povos, atividades econômicas, e, ainda, grande extensão territorial, que está o Território Nordeste Paraense/PA. A inclusão dos novos municípios ampliou o Território e acabou por trazer municípios que não possuem identidade com o mesmo, dificultando sua participação tanto por questões logísticas quanto por diferentes problemas apresentados (GALINDO; OLIVEIRA; SANTOS, 2010).

<sup>38</sup> Optamos por não definir os valores relativos à participação dos beneficiários do PBF em relação ao total de habitantes pois os dados tratam de famílias beneficiárias, sendo necessária a conversão em habitantes. Consideramos arriscado generalizar os dados de número médio de pessoas por família do PNAD (IBGE, 2006b) para estes beneficiários, levando em conta a heterogeneidade das composições familiares.

De um modo geral, a maior parte dos municípios do Território é de recente desmembramento, datando em sua maioria do período pós-implantação da rodovia Belém-Brasília, inaugurada em 1959, e do período de implantação da Constituição Federal de 1988 e o processo de municipalização da gestão do território nacional, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 01:** Ano de implantação dos municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense.

<b>Nome do município</b>	<b>Ano de implantação</b>
Ourém	1752 <sup>39</sup>
Irituia	1847
São Domingos do Capim	1872
São Miguel do Guamá	1872
Bujaru	1943
Tomé-Açú	1955
Capitão Poço	1961
Paragominas	1965
Rondon do Pará	1982
Concórdia do Pará	1988
Dom Eliseu	1988
Garrafão do Norte	1988
Mãe do Rio	1988
Aurora do Pará	1991
Abel Figueiredo	1991
Ipixuna do Pará	1991
Nova Esperança do Piriá	1991
Santa Luzia do Pará	1991
Ulianópolis	1991
Cachoeira do Piriá	1995

**Fonte:** Tavares (2008, p. 74-83).

É importante destacar que todos esses municípios estão localizados na Amazônia, seja ela na sua divisão econômica (Amazônia Legal) ou político administrativa (Região Norte). Além disso, até a criação da Província do Amazonas do Pará, em 1852, a região

<sup>39</sup> O município enquanto divisão administrativa não condiz à época de implantação, sendo, naquele momento, uma vila, marca da política pombalina para o período (TAVARES, 2011; MACHADO, 1997).

amazônica era basicamente o estado do Grão-Pará e, em outros momentos, o estado do Grão-Pará e Maranhão (TAVARES, 2011).

Com isso, entendemos que estudar o Território Nordeste Paraense é estudar, também, a Amazônia, devendo considerar-se o contexto (nos contextos) que ocasionaram sua formação. Desta maneira, a Amazônia, em geral, e o nordeste paraense, em específico, foram afetados por diversas estratégias de controle do território, as quais compõem a sua história e auxiliam a compreender sua atual situação, marcada pelo avanço da fronteira agrícola, pelo desmatamento e exploração ilegal de madeira, pela exploração mineral em grandes e pequenas escalas, pela permanência (e resistência) de comunidades tradicionais, sejam quilombolas, indígenas ou ribeirinhos, pela pesca industrial e artesanal, pelas reservas ambientais, entre outros (MACHADO, 1997; SOUZA, 2014).

É importante ressaltar, no entanto, que nosso recorte trata da parcela oriental da Amazônia, que a nosso entender pode ser incluída no que Porto-Gonçalves (2015) identificou no padrão de ocupação *terra firme-rodovia-subsolo*. Este padrão, marcante no período posterior à década de 1960 em áreas específicas da região, contrasta com as áreas e o período em que o destaque se deu para o padrão de ocupação *rio-várzea-floresta*. Compreender essa combinação na Amazônia exige retomar alguns elementos que, mesmo não tratando especificamente dos municípios componentes do Território estudado, permitem entender o que a região amazônica representa para o país.

A Amazônia, segundo Porto-Gonçalves (2015, p. 9), é uma região extremamente complexa e diversificada, justificando o termo *Amazônias*, no plural. Estas compõem um mosaico fragmentado que forma uma unidade conhecida como Amazônia, a qual sempre foi vista mais pelo olhar do colonizador (tanto estrangeiro quanto o do brasileiro não-amazônida) do que de sua própria população, formando mais uma imagem sobre a região do que da região. Assim, existe a visão de que a região é uma área a ser salva pelos de fora, uma vez que a mesma é composta por uma população primitiva, indolente e preguiçosa, responsável por seu próprio subdesenvolvimento (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 12).

Machado (1997, p. 20) aponta que o controle do território amazônico sempre foi marcado por um poder externo, seja português, seja brasileiro, adotando diversas estratégias com esta finalidade, configurando-se como um território heterônimo (SOUZA, 2000). De início, criaram-se pequenos fortes nas confluências dos principais rios e na embocadura do rio

Amazonas, associado à pacificação das tribos indígenas pela ação de diversas ordens religiosas, cada qual responsável por uma parcela daquela área (MACHADO, 1997, p. 20). Com isto, a associação entre a “cruz” e a “espada”, como considera Porto-Gonçalves (2015), dá sustentação ao primeiro movimento de dominação da Amazônia.

Após a crise financeira de Portugal, resultante da queda dos preços de seus produtos coloniais, a “cruz”, representada pelos missionários, passa a servir de “[...] contraponto aos problemas financeiros e a uma sociedade colonial turbulenta [pois] empreenderam uma exploração da floresta economicamente bem-sucedida [...]”, baseada em culturas comerciais e de subsistência (MACHADO, 1997, p. 20).

Segundo Porto-Gonçalves (2015, p. 82), a “cruz” é substituída pelo dinheiro. A espada, por sua vez, ainda serve como estratégia. Machado (1997, p. 21), aponta que o governo pombalino (1750-1777) altera a lógica de controle territorial, baseada em diferentes mecanismos, buscando: construir um número reduzido de fortes nas áreas de fronteira colonial; promover vilas ou pequenas cidades; fundar novas cidades para abrigar novos colonos; libertar índios convertidos em cidadãos portugueses. Porto-Gonçalves (2015, p. 82) e Tavares (2011, p. 61) ainda chamam atenção para a criação da Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão (1755), com monopólio comercial da área e incentivo à agricultura de exportação, bem como a doação de terras a colonos e soldados que as cultivassem com introdução de escravos africanos, e o estímulo à miscigenação entre índios e portugueses. Em resumo, essas medidas possuíam um alto valor simbólico e não militar, representando o próprio governo, “[...] a melhor defesa possível a longo prazo”, pois representavam a presença portuguesa na região (MACHADO, 1997, p. 21).

Apesar dessas lógicas terem sido implantadas anteriormente, Machado (1997, p. 22) considera que a Amazônia “nasce” com o ciclo da borracha, que compreendeu o período do século XIX ao início do XX. Segundo a autora, pela primeira vez o termo Amazônia foi utilizado para designar o extremo norte. Este nascimento se dá pela projeção da região frente à comercialização da borracha, uma vez que a Revolução Industrial criou uma demanda imensa para o produto (MACHADO, 1997, p. 22; PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 83).

Todo sistema comercial da Amazônia no período pombalino e do ciclo da borracha têm como figura central o regatão, que estabelece a ligação entre as populações dispersas pela região e os povoados, contribuindo para o controle português do território. Esta figura, no

entanto, não pode ser vista desassociada do sistema de aviação, responsável por distribuir alimentos e ferramentas aos seringueiros, estabelecendo uma relação de dívida, que muitas vezes já começava com a cobrança do transporte do trabalhador de sua região de origem até a área de extração do látex, tornando-se, muitas vezes, dívidas impagáveis (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 83-84).

A importância da borracha para a economia brasileira foi tamanha que, segundo Porto-Gonçalves (2015), rivalizava com os valores do café, sendo responsável, também, por uma migração intensa para a região. Machado (1993, p. 24) aponta que as estimativas variam entre 160 e 260 mil pessoas entre 1872 e 1900, sendo que a população aumentou de 250 mil em 1860 para 700 mil em 1900. Para Tavares (2011, p. 66), a migração foi essencial para o sucesso do empreendimento.

Porto-Gonçalves (2015, p. 90) chama atenção, no entanto, que extração do látex não corresponde em melhorias na qualidade de vida da população amazônica ou migrante. Pelo contrário, é na decadência desta atividade que o agroextrativismo se intensifica, fortalecendo a relação da população da região com a sua terra. Assim, a diversificação produtiva levou à melhoria de alimentação e a redução dos índices de mortalidade e doenças (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 92).

Após 1912, a decadência do ciclo da borracha, resultante da entrada do ciclo de produção asiática, a perspectiva governamental de que a imigração e os investimentos estrangeiros levariam o progresso econômico para a Amazônia se fortalece. Esta perspectiva tinha inspiração nos resultados da economia das Região Sudeste e Sul (MACHADO, 1997, p. 27). Porto-Gonçalves (2015) chama atenção que em diversos momentos da história da Amazônia foram utilizados argumentos racistas (étnicos) e deterministas (climáticos) para justificar o subdesenvolvimento da região, sendo, portanto, necessário a vinda de imigrantes para “resolver” os seus problemas.

A isso, somam-se as visões de vazio demográfico e de grande área de recursos naturais, vulnerável às pretensões internacionais. A associação destas duas visões dará subsídio ao discurso de “ocupação” da região, desde a “marcha para o Oeste”, no governo Vargas, até os projetos estatais realizados a partir da década de 1960. Estes, financiados por bancos privados nacionais e internacionais abastecidos por diversos países, são pensados, mais uma vez, a partir de uma visão colonial, sendo a Amazônia vazia de gente (ou composta

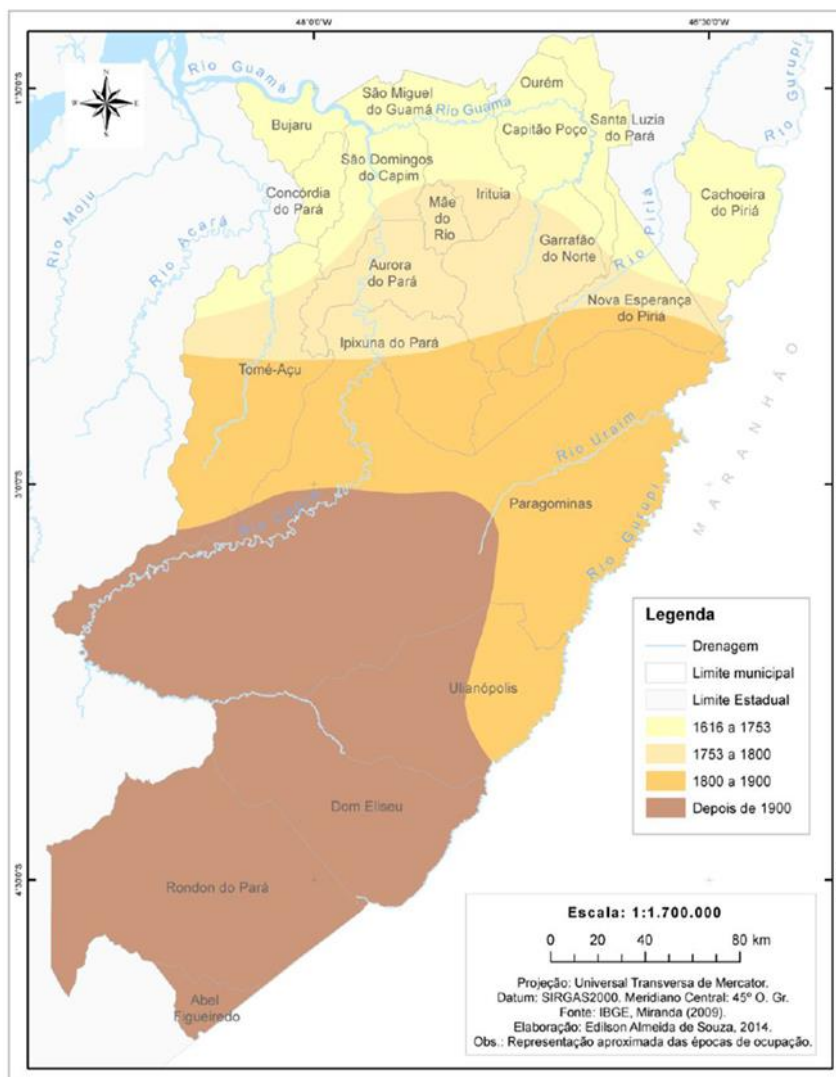
por gente inferior) e portadora de enormes recursos naturais (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 12-13; MACHADO, 1997, p. 28).

Esta visão remonta aos períodos de colonização, uma vez que não haviam condições materiais e até mesmo demográficas para sua efetiva ocupação e colonização. Portanto, Portugal e Espanha possuíam visões que compreendiam a região enquanto potencialidade a ser explorada. O debate que marcará a Amazônia é que “[...] seu futuro será redimido pelos seus recursos imensos reais e imaginários. Assim, a Amazônia nunca *é*; *é* sempre o *vir a ser*. E esse *vir a ser* nunca *é* o *vir a ser* das suas populações, [...] *é* o *vir a ser* daqueles que veem a região pelo seu potencial de exploração futura” (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 25, grifo no original).

Com o desafio de manter a integridade territorial do País, o Estado brasileiro opta por buscar o desenvolvimento tecnológico e industrial. Com isso, após os problemas enfrentados com a comercialização da borracha no final da década de 1950, emerge uma nova política de integração da Amazônia, com base nas rodovias, que, em tese, reunirão condições materiais para sua efetiva integração. O slogan marcante do período, *Integrar para não entregar*, marca o regime ditatorial militar ancorado nas classes dominantes civis (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 32; MACHADO, 1997, p. 29-30). Assim, até 1918, como podemos ver na figura a seguir, a área que tratamos neste trabalho estava dividida de maneira muito distante da atual, resumindo-se a três grandes municípios: Irituia, Ourém e Vizeu. Os três municípios existem até hoje, sendo que foram desmembrados em tantos outros que compõem Território do Nordeste Paraense.



**Figura 03:** Evolução da ocupação no Território Nordeste Paraense/PA.



**Fonte:** Souza (2014, p. 179).

No início do século XX, Coelho e Monteiro (2009, p. 45) destacam que a agricultura para autoconsumo e comercial predominaram na região norte do Território, enquanto a parte sul tinha na exploração da floresta suas atividades principais. Além disso, merecem destaque os processos migratórios que atingiram a região. A ocupação japonesa, decorrente do interesse dos governos do Pará e do Japão, estabelecendo-se primeiramente o município de Tomé-Açu, seguido de Aurora do Pará. Os nipônicos tinham como marca a atividade agrícola, destacando-se na produção de pimenta-do-reino e do cacau. Além dos nipônicos, o Nordeste Paraense teve como marca a migração de maranhenses, população que é presente em todo o estado do Pará. Os mineiros, capixabas e goianos também migraram para a região neste período, dirigindo-se aos municípios de Paragominas, Ulianópolis e Tomé-Açu. Recentemente, Paragominas se destaca pelas atividades agrícolas capitalistas, com a produção



**Tabela 14** – Naturalidade e nacionalidade da pessoa que o dirige dos municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.

Nat/Nac.	Estabelecimentos (Unidades)	Estabelecimentos (%)	Área (Hectares)	Área (%)	Média da área (Hectares)
Rondônia	4	0	104	0	26
Acre	19	0	1.297	0	68
Amazonas	19	0	1.632	0	86
Roraima	2	0	-	-	-
Pará	18.456	70	883.553	33	48
Amapá	7	0	751	0	107
Tocantins	20	0	6.332	0	317
Maranhão	1.976	7	202.964	8	103
Piauí	251	1	25.557	1	102
Ceará	2.828	11	188.654	7	67
Rio G. do Norte	94	0	5.979	0	64
Paraíba	182	1	40.844	2	224
Pernambuco	161	1	42.173	2	262
Alagoas	65	0	15.064	1	232
Sergipe	18	0	5.022	0	279
Bahia	767	3	233.685	9	305
Minas Gerais	673	3	317.429	12	472
Espirito Santo	514	2	401.407	15	781
Rio de Janeiro	11	0	3.973	0	361
São Paulo	53	0	62.775	2	1.184
Paraná	97	0	67.069	2	691
Santa Catarina	28	0	49.622	2	1.772
Rio G. do Sul	20	0	9.221	0	461
Mato G. do Sul	5	0	577	0	115
Mato Grosso	14	0	8.393	0	600
Goiás	120	0	91.618	3	763
Distrito Federal	13	0	1.639	0	126
<b>Brasileiro</b>	<b>26.417</b>	<b>100</b>	<b>2.667.559</b>	<b>99</b>	<b>101</b>
Japão	69	0	10.706	0	155
Portugal	4	0	2.081	0	520
Outro país	4	0	8.856	0	2.214
<b>Total</b>	<b>26.494</b>	<b>100</b>	<b>2.689.202</b>	<b>100</b>	<b>102</b>

**Fonte:** IBGE (2006a) – Tabela 1016

Esta tabela revela como a ocupação do Território foi incentivada aos imigrantes, mostrando como estas medidas refletem, atualmente, na estrutura fundiária da região. Os dados ainda corroboram a análise de que o latifúndio foi o tipo de propriedade incentivada, como defendeu Porto-Gonçalves (2015), percebida se comparados o tamanho médio das propriedades pela naturalidade e nacionalidade de quem dirige o estabelecimento.

Como pudemos perceber, apesar de uma área média de 102 hectares por estabelecimento, tal distribuição não é semelhante para as diferentes nacionalidades e naturalidades dos dirigentes de propriedade. As propriedades dirigidas pelos não-amazônidas são, em sua maioria, de valores maiores, chegando a ser 36 vezes maior se compararmos à média dos paraenses, 48 hectares, com a média dos catarinenses, 1.772 hectares.

A média dos estabelecimentos dos estados da Amazônia Legal (Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Tocantins e parte do Maranhão, aqui generalizado) é de 173 hectares. Ressalta-se, no entanto, a discrepância dos tocantinenses, cuja média é de 317 hectares por estabelecimento, estado já marcado pela monocultura de grãos. A Tabela 15 a seguir, corrobora a visão do Território enquanto área de expansão das atividades agrícolas, comprovada pela expansão das áreas plantadas de cultura temporária e cultura permanente. Somados aos próximos gráficos, poderemos ver quais os tipos de cultura que vem se apropriando do território dos municípios.

**Tabela 15** – Evolução da área plantada (culturas temporárias) e área destinada à colheita (culturas permanentes) em hectares nos municípios do Território do Nordeste Paraense/PA.

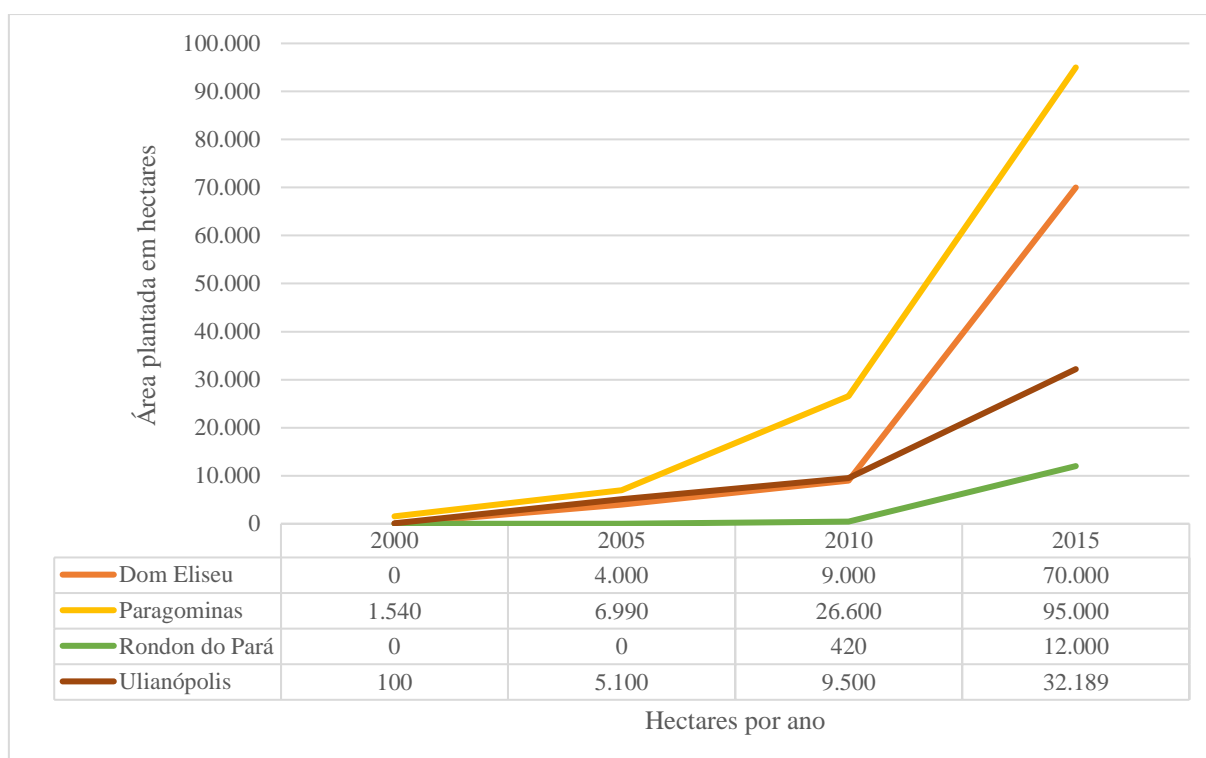
<b>Municípios</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
Abel Figueiredo	0	1.950	2.207	4.228	3.700	890
Aurora do Pará	0	14.466	19.931	18.365	12.675	9.365
Bujaru	3.154	4.842	3.935	10.638	2.218	3.375
Cachoeira do Piriá	0	0	6.421	4.773	3.978	3.713
Capitão Poço	18.688	23.350	13.448	21.145	16.850	17.065
Concórdia do Pará	5.067	12.489	5.184	8.600	8.762	21.604
Dom Eliseu	39.268	15.878	17.748	24.385	22.600	96.253
Garrafão do Norte	6.370	5.702	7.667	6.930	8.160	5.125
Ipixuna do Pará	0	21.484	29.525	25.658	19.858	7.710
Irituia	6.884	8.616	4.509	2.655	1.097	3.589
Mãe do Rio	2.243	2.712	3.787	3.575	4.435	1.841
Nova Esperança do Piriá	0	5.096	5.185	6.265	5.180	5.940
Ourém	5.000	1.252	2.565	2.668	1.833	1.795
Paragominas	51.745	18.025	23.134	42.243	58.515	127.590
Rondon do Pará	6.055	2.592	15.759	13.100	12.124	18.554
Santa Luzia do Pará	0	3.628	2.596	3.533	2.980	2.210
São Domingos do Capim	1.926	20.599	6.478	6.329	10.685	12.623
São Miguel do Guamá	1.699	3.535	4.928	5.035	8.476	5.013
Tomé-Açu	8.595	9.495	6.053	20.455	22.489	20.305
Ulianópolis	0	18.391	16.234	32.641	32.156	60.924
<b>Território Nordeste Paraense</b>	<b>158.684</b>	<b>196.097</b>	<b>199.294</b>	<b>265.226</b>	<b>260.781</b>	<b>427.499</b>

Fonte: IBGE (2016) - Produção Agrícola Municipal - Tabelas 1612 e 1613

Os dados apresentados confirmam que há uma expansão de 158.684 hectares de área plantada em 1990, seja para culturas permanentes ou temporárias, para 427.499 hectares para o ano de 2015. Em valores absolutos, esta alteração inclui 268.815 hectares de terra para a produção agrícola. Se comparados os dados de área plantada com a área total do Território, percebemos que esta ocupa 6,22% do mesmo, o que serve ao discurso de desenvolvimento nos moldes propostos pelo latifúndio monocultor.

A expansão da agricultura monocultora de grãos já atinge parte da parcela sudeste dos municípios do Território, como podemos ver nos gráficos abaixo:

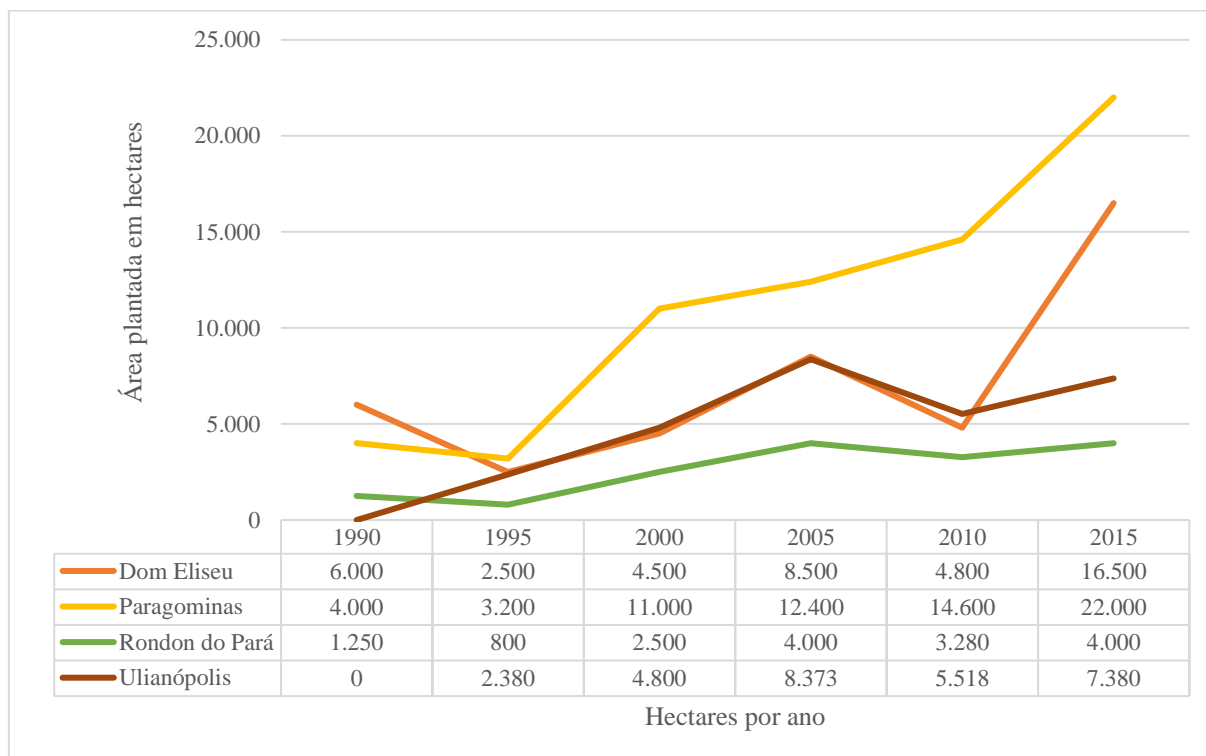
**Gráfico 01** – Evolução da área plantada de soja em hectares em municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.



**Fonte:** IBGE (2016) – Produção Agrícola Municipal – Tabela 1612

O Gráfico 01 revela a apropriação das terras dos municípios de Dom Eliseu, Paragominas, Rondon do Pará e Ulianópolis para o cultivo da soja. Em valores absolutos, os quatro municípios variam de 45.520 hectares para 209.189 hectares nos últimos 5 anos, revelando o avanço da cultura de soja no Território. Chama atenção que os valores de área plantada de soja revelam que para o ano de 2015, 48,93% da área plantada total do Território foi destinada à cultura de soja em apenas 4 municípios, revelando a concentração das atividades agrícolas nesta área, bem como a priorização da cultura de grãos.

**Gráfico 02** – Evolução da área plantada de milho em hectares em municípios do Território da Cidadania Nordeste Paraense/PA.



**Fonte:** IBGE (2016) – Produção Agrícola Municipal – Tabela 1612

Dentre o setor de grãos, fica evidente a expansão do cultivo de milho nos quatro municípios, conforme mostra o Gráfico 02, sendo essa inferior à da soja. Analisando os dados totais, percebemos que nos últimos 5 anos há um aumento de 28.198 hectares para 49.880 hectares. No entanto, não se trata de transbordamento para novas áreas, pois, via de regra, soja e milho compõem sucessão de cultivos no mesmo ano agrícola, prática comum na produção tipicamente capitalista da região.

Assim, concluímos que estes municípios são marcados pela expansão do monocultivo de grãos. Em todas as entrevistas a informação foi confirmada, sendo Paragominas o polo de produção agrícola da região. Além disso, durante o trabalho de campo, foi possível perceber a paisagem que beira a rodovia marcada pelas culturas tratadas acima, bem como a presença de silos de armazenagem de grãos e outdoors de propaganda de agrotóxicos e insumos agrícolas.

Por outro lado, na área noroeste do Território, encontra-se a expansão de outra cultura vinculada à produção capitalista: a dendeicultura. O dendê é uma palmeira originária da África trazida pelos escravos que encontrou facilidade de adaptação em parcelas da

Amazônia. Esta cultura apresenta a maior produtividade óleo por hectare entre as culturas utilizadas para este fim. O óleo é fabricado a partir da polpa (azeite de dendê) e da semente da fruta (óleo de palmiste). Seus principais usos são a indústria de alimentos, cosméticos e de biocombustíveis. Os cachos de dendê (Figura 05) são colhidos manualmente com uso de ferramentas, selecionadas de acordo com o tamanho da palmeira, que pode chegar até 15 metros (Figuras 06 e 07). Em seguida são depositados às margens da pista para posterior transporte às unidades de beneficiamento (MÜLLER, 1980).

**Figura 05:** Cacho de dendê na palmeira



Fonte: AGROPALMA (2015)

**Figuras 06 e 07:** Colheita de dendê em palmeiras de diferentes tamanhos

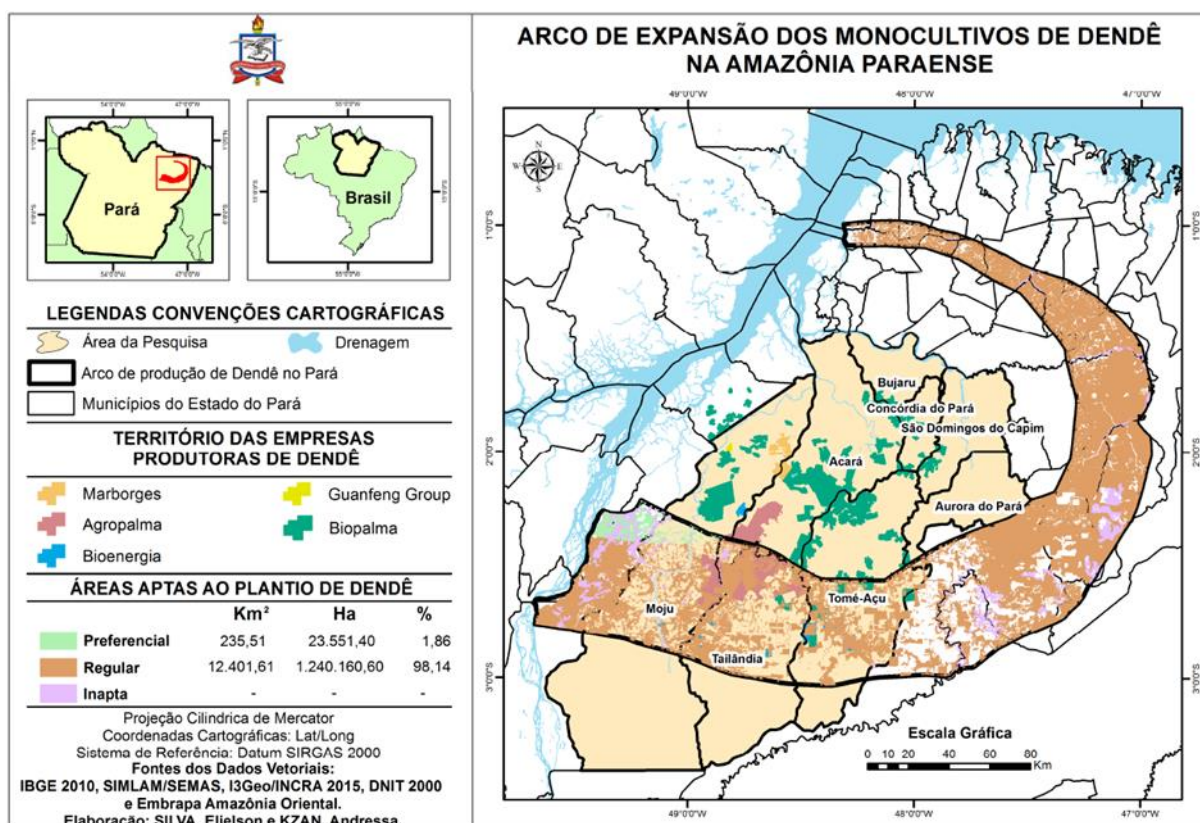


Fonte: AGROPALMA (2015)

A dendeicultura atinge os seguintes municípios deste Território: Concórdia do Pará, Tomé-Açu, Bujaru e São Domingos do Capim. A exploração é comandada um grupo de poucas empresas, com destaque para Biopalma/Vale, Archer Daniels Midland Company (ADM), Petrobrás Biocombustível, Galp Energia, Agropalma, Marborges e Gualfeng Group, que já atingiam, em 2010, 140 mil hectares, com previsão de expansão para 329 mil hectares até 2020 (GLASS, 2013; SILVA; MAGALHÃES; FARIAS, 2016).

Após os programas nacionais anunciados pelo governo federal em 2004, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, e em 2010, Programa de Produção Sustentável de Óleo de Palma, o território paraense sofre significativas mudanças por conta da expansão da dendeicultura mediante a ação de empresas de capital nacional e transnacional, a partir de estímulos estatais (SILVA; MAGALHÃES; FARIAS, 2016, p. 169-170). No Território Nordeste Paraense, esta cultura atinge a parcela noroeste, nos municípios mencionados, conforme mostra a figura a seguir:

**Figura 08:** Arco de expansão da dendeicultura na Amazônia paraense.



**Fonte:** Silva, Magalhães e Farias (2016, p. 170).

Destaca-se na figura acima os municípios que coincidem com o Território base deste trabalho: Tomé-Açu, Aurora do Pará, São Domingos do Capim, Bujaru e Concórdia do Pará.

Estes municípios apresentam uma dinâmica diferente das demais áreas, uma vez que são marcados pela expansão da dendeicultura, que resultam numa problemática particular.

Macedo, Gomes e Silva (2016) tratam das formas de subordinação do trabalhador familiar camponês à produção da empresa, seja via monopolização do território pelo capital, através dos contratos de parceria dos agricultores familiares com as empresas, seja pela territorialização do capital, pela compra de propriedades plantio do dendê. Os trabalhadores são submetidos a jornadas exaustivas de trabalho, inclusive com denúncias de trabalho escravo, mudando a lógica de organização existente anteriormente naquela área, marcada pelas práticas camponesas de produção. Em relatos dos trabalhadores apresentados pelos autores, podemos concluir que parte destes camponeses vende sua força de trabalho como trabalho acessório, permitindo a manutenção ou retorno para suas propriedades (MACEDO; GOMES; SILVA, 2016).

Nahum e Malcher (2014), por outro lado, destacam um processo de descampenização nas áreas da dendeicultura, resultando num campo sem camponeses. Para ambos, a produção capitalista de dendê acaba por subordinar os trabalhadores camponeses, via integração, ou pela venda de suas propriedades e consequente assalariamento nas unidades produtoras.

Apesar da divergência de interpretação dos resultados da expansão da cultura do dendê, consideramos inegável que esta se expande na porção noroeste do Território Nordeste Paraense, afetando a dinâmica de vida da população camponesa, subordinando-a conforme seus interesses ou a expulsando de suas terras (SILVA; MAGALHÃES; FARIAS, 2016). A expansão da dendeicultura pode ser identificada também a partir da tabela abaixo:

**Tabela 16:** Área destinada à colheita (hectares) e valor da produção (mil reais) de dendê em municípios selecionados do Território do Nordeste Paraense/PA.

Municípios	Área destinada à colheita (Hectares)				Valor da produção (Mil reais)			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Bujaru	50	280	300	1.652	25	350	1.053	6.691
Concórdia do Pará	-	200	2.000	17.900	-	900	4.000	57.996
Irituia	-	-	-	850	-	-	-	2.159
São D. do Capim	-	-	-	1.100	-	-	-	3.575
Tomé-Açu	500	1.000	2.600	8.400	320	1.250	9.172	38.239
<b>Total</b>	<b>2.550</b>	<b>3.485</b>	<b>6.910</b>	<b>31.917</b>	<b>2.345</b>	<b>4.505</b>	<b>16.235</b>	<b>110.675</b>

**Fonte:** IBGE (2016) - Produção Agrícola Municipal – Tabela 1612

Os dados da tabela apontam um crescimento de aproximadamente 12 vezes da área plantada nos municípios selecionados do Território Nordeste Paraense entre 2000 e 2015, com destaque para o crescimento vertiginoso a partir de 2010, ano do Programa de Produção Sustentável do Óleo de Palma.

Podemos concluir que o Território é caracterizado pela expansão da fronteira agrícola capitalista em duas áreas: uma, sentido nordeste-sudeste, da dendeicultura; outra, no sentido sudeste-noroeste, do cultivo de grãos. Neste último caso, podemos perceber que os índices com as maiores médias de tamanho de estabelecimento são dirigidos por pessoas originárias de estados cuja cultura já tem expressividade: Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso.

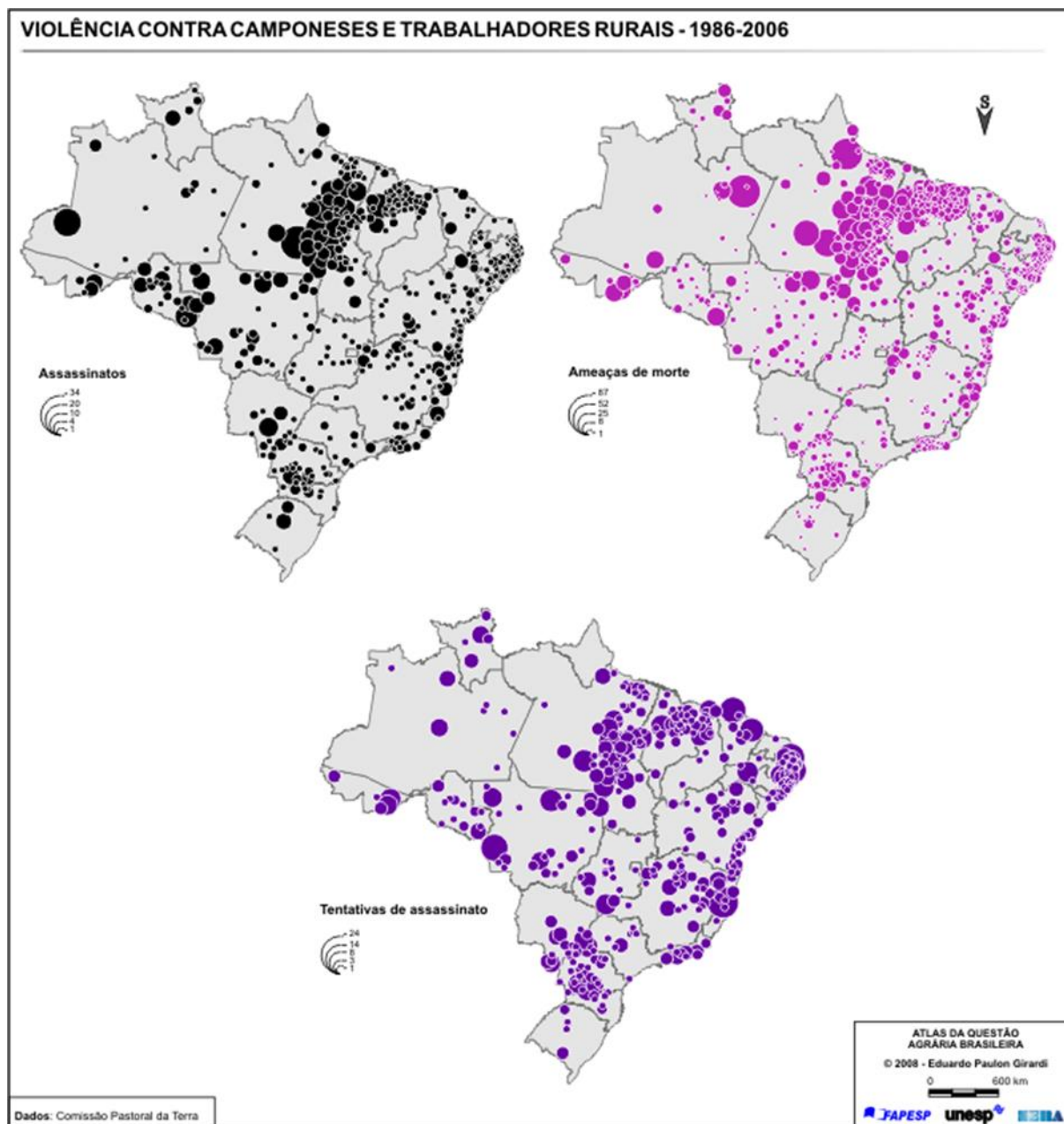
De toda área plantada no Território Nordeste Paraense, identificamos que a maior parte atualmente está composta por culturas de cunho capitalista monocultor com culturas destinadas ao abastecimento de outras áreas que não ela mesma. Desta maneira, consolidam-se as interpretações de Porto-Gonçalves (2015) quanto ao papel da Amazônia no cenário nacional e internacional, bem como é possível associá-la à concepção de território heterônimo, defendido por Souza (2000). A proposta de desenvolvimento realizada até aqui não dá indícios de autonomia dos sujeitos que compõem o território, sendo estes influenciados por atores que, muitas vezes, não vivem no mesmo. Neste caso, destaca-se a empresa chinesa que explora o dendê, a Gualfeng Group.

O processo recente de ocupação do Território, brevemente discutido acima, realizou-se sem a compreensão dos ecossistemas e dos povos que ocupavam a região, o que resultou numa tripla expropriação de grande parte da população no que diz respeito ao acesso à terra e aos recursos naturais, à cidadania e ao conhecimento e informação (MONTEIRO, 2009, p. 19).

O Território também é marcado por vários assentamentos, resultado da implantação da rodovia e, principalmente da luta dos movimentos sociais, resultado da expansão da frente pioneira, expulsando antigos posseiros. No intuito de conter os conflitos é que esses assentamentos são realizados, como válvulas de escape (SOUZA, 2014). O trabalho de Girardi (2008) apresenta dados reveladores sobre esses conflitos. O conjunto de mapas revela a incidência da violência no campo desses locais, característico dos processos de expansão da fronteira agrícola. Cabe chamar atenção na figura 09 para a parcela nordeste do estado do

Pará, área objeto de estudo deste trabalho, marcada por diversas tentativas de assassinato, ameaças de morte e assassinatos efetivamente cometidos.

**Figura 09:** Violência contra camponeses e trabalhadores rurais – 1986-2006



**Fonte:** Girardi (2008, p. 296).

A complexidade do Território ainda se define por outras características (SOUZA, 2014, p. 181-195) não comuns a todos os municípios, como a presença de terras indígenas e comunidades quilombolas. As primeiras, tratadas no quadro a seguir, são distribuídas em 7 unidades, das quais 5 estão regularizadas.

**Quadro 02** – Terras indígenas no Território da Cidadania Nordeste Paraense.

<b>Terra indígena</b>	<b>Pop.</b>	<b>Indígenas</b>	<b>Etnias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Municípios</b>	<b>Situação<sup>40</sup></b>
Alto Rio Guamá	4.168	1.202	Tembé; Tibira	279.897	Garrafão do Norte, Nova Esp. do Piriá, Paragominas, Santa Luzia do Pará	Regularizada
Barreirinha	136	136	Amanayé	2.373	Paragominas	Regularizada
Maracaxi	-	-	Tembé	270	Aurora do Pará	Declarada
Nova Jacundá	112	110	Guarani Mbya	196	Rondon do Pará	Regularizada
Sarauá	1.213	1.110	Amanayé	18.610	Ipixuna do Pará	Regularizada
Tembé	149	148	Tembé	1.075	Tomé-Açu	Regularizada
Turé/ Mariquita	3	0	Tembé	146	Tomé-Açu	Regularizada
Turé/ Mariquita II	35	31	Tembé	593	Tomé-Açu	Encaminhada
<b>Total</b>	<b>5.816</b>	<b>2.737</b>	-	<b>303.160</b>	-	-

Fonte: FUNAI (2017).

As terras indígenas, somadas, ocupam cerca de 300.000 hectares do Território, com 5.816 habitantes, dos quais 2.737 são indígenas. Desta maneira, mesmo invisibilizados no âmbito dos discursos e marginalizados no das práticas do Programa, é inegável a sua presença real. Como veremos posteriormente, a participação indígena no Programa é escassa e pontual, o que não representa necessariamente a inexistência de demandas, dada a precariedade das condições de vida desta população<sup>41</sup>. Segundo informações do Instituto Socioambiental (2017), as terras indígenas da Amazônia Legal sofrem pressões de madeireiros, grileiros, posseiros, mineradoras e pescadores, problemáticas pouco presentes nos documentos governamentais e nas ações do Programa. A reserva do Alto Rio Guamá, por exemplo, teve 8

<sup>40</sup> Segundo a FUNAI (2017), a demarcação de terras indígenas passa por situações: em estudo, delimitada, declarada, homologada e regularizada.

<sup>41</sup> No período de trabalho de campo, comunidades indígenas do Nordeste Paraense e do restante do estado do Pará se reuniram diversas vezes no entroncamento das rodovias Belém-Brasília e Pará-Maranhão para protestar contra o secretário de saúde indígena da FUNAI. O protesto solicitava a troca deste por um representante indígena e indica a dificuldade de diálogo com o poder público (G1, 2016).

processos de solicitação de pesquisa mineral em suas terras (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

O Território contém também diversas comunidade quilombolas, criadas pelo governo federal, a partir do INCRA, e pelo governo estadual, a partir do Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA). No quadro a seguir constam os territórios quilombolas, sua população (em famílias), sua área e município de localização.

**Quadro 03** – Territórios Quilombolas do Território da Cidadania Nordeste Paraense.

<b>Território</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Município</b>	<b>Esfera</b>
Bela Aurora	20	2.410	Cachoeira do Piriá	Estadual
Camiranga	67	320	Cachoeira do Piriá	Estadual
Itamoari	46	5.377	Cachoeira do Piriá	Estadual
Mocambo	58	647	Ourém	Estadual
Jacarequara	59	1.336	Santa Luzia do Pará	Estadual
Tipitinga	14	633	Santa Luzia do Pará	Estadual
Menino Jesus	9	288	São M. do Guamá	Estadual
Santa Rita de Barreiras	46	371	São M. do Guamá	Estadual
ARQUINEC	180	5.981	Concórdia do Pará	Federal
Narcisa	7	618	Capitão Poço	Federal <sup>42</sup>
São Judas Tadeu	86	2.003	Bujaru	Federal
<b>Total</b>	<b>592</b>	<b>19.984</b>	-	-

**Fonte:** Brasil (2017).

Vale ressaltar que tais dados estão consolidados em dois documentos disponibilizados pelo INCRA (2017). Um deles apresenta o andamento dos processos, incluindo apenas os dois nomes citados, e o outro documento indica os processos abertos<sup>43</sup>. A discrepância entre esses números nos permite concluir que 7 destes não estão em andamento.

<sup>42</sup> Ainda em processo de titulação. Segundo o INCRA (2017), os passos de titulação de território quilombola são os seguintes: autodefinição, elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), publicação do RTID, emissão da portaria de reconhecimento, decreto de desapropriação e, por fim, titulação.

<sup>43</sup> Comunidades: São Judas Tadeu, em Bujaru, com abertura em 2004; Maracaxeta, Nova Laudicéia, Boa Vista, São José do Sagrado Coração de Patauateua, São José de Açoiteua, Montana e São Miguel do Arcaño, formando um único processo, em Irituia, com abertura em 2005; Ipanema, Campo Verde, Igarapé Dona e Santo Antônio, em Concórdia do Pará, formando dois processos com abertura em

Destá maneira, assim como ocorre com as comunidades indígenas, existe um difícil processo de reconhecimento, comumente acompanhado de inúmeros questionamentos de sua legitimidade por parte da sociedade não indígena ou quilombola. É possível afirmar que diversos povos e territórios não atingem/atingiram tal reconhecimento, tendo sido esquecidos ou marginalizados a um ponto que dificulta ainda mais o atendimento de suas demandas. Para este trabalho, não seria possível o estudo destes territórios silenciados (FRAGA, 2011), mas omiti-los seria mais uma forma de silenciá-lo. A demarcação é o rompimento deste silêncio: mesmo não refletindo-se imediatamente em cidadania, pode ser um início.

Além da expansão da agricultura capitalista e seus impactos para a já persistente concentração da terra, dos baixos níveis dos indicadores sociais das comunidades quilombolas e indígenas, outra atividade desagregadora toma assento no Território: a mineração, localizada fundamentalmente nos municípios de Ipixuna do Pará e Paragominas.

No primeiro atua a Imerys Capim, empresa de capital aberto pertencente ao grupo francês Imerys, controlado por uma holding belga. Há duas minas de extração de caulim, que respondem por 71% da produção deste minério no Brasil. A inserção do grupo se dá pela compra da Pará Pigmentos, anteriormente pertencente à Vale, uma das maiores mineradoras do mundo. O minério é levado por um duto até o porto privado da empresa, no município de Barcarena/PA, tendo como destino o mercado internacional (IMERYYS, 2017).

Em Paragominas, por outro lado, destaca-se a extração de bauxita, com a Hydro Paragominas, empresa norueguesa de capital aberto, cujo maior acionista é o Estado norueguês, seguido da já citada companhia Vale. Nos últimos anos, com intensos investimentos no Brasil, a empresa adquiriu a mina no município, chegando, no ano passado, a representar 33,19% da produção de bauxita no Brasil. Além disso, também possui uma refinaria em Barcarena, Albras, a partir de uma joint venture com uma empresa japonesa, e a maior refinaria de alumina do mundo, Alunorte. Assim como no caso de Ipixuna do Pará, há um duto por onde se transporte o minério (HYDRO, 2016; DNPM, 2016).

---

2005 e em 2007; Pimenteiras, em Santa Luzia do Pará, com abertura em 2005; Sauá Mirim, Taperinha, Ipixuninha, em São Domingos do Capim, formando um único processo aberto em 2007; Santa Maria do Curuçá, em Irituia, com processo aberto em 2013; São Pedro, em Tomé-Açu, com processo aberto em 2013.

A atuação destas empresas, com sua expressiva participação internacional, indica não só a apropriação dos recursos naturais, como também do próprio espaço em questão. Desta maneira, entendemos que esta atuação delimita e define o controle de recursos e da população, logo do território, como previu Raffestin (1993). Como a extração e beneficiamento destes minérios tem como objetivo o comércio exterior, trata-se da organização do território nacional para abastecimento de outrem e ineficiente redistribuição local de recursos, resultando numa formação de um território heterônimo (SOUZA, 2000), no qual as autonomias individuais e coletivas são limitadas pela desigualdade, seja de renda ou de representatividade.

Assim, considerando o exposto até aqui, concordamos com a interpretação de Porto-Gonçalves (2015) para a Amazônia, entendendo-a como adequada ao Território Nordeste Paraense: “[...] é como se quatro séculos de diferentes desigualdades sociais se encontrassem num mesmo espaço, a Amazônia. A região torna-se, assim, um espaço geográfico marcado pela complexidade, daí surgindo sua riqueza política, social e cultural”. (PORTO-GONÇALVES, 2015, p. 54).

Toda essa desigualdade e complexa problemática do Território demandam ações do Estado capazes de superá-las, sendo o Programa Território da Cidadania uma proposição neste sentido. A parte final deste trabalho dedica-se a compreender a materialização desta política, em suas realizações concretas, a fim de problematizar sua efetiva contribuição no desenvolvimento do Território.

## **5.2 Projetos, aquisições e gestão dos bens: a concretude do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense**

O propósito de focar as medidas do PROINF que foram discutidas em colegiado se justifica na medida que esta é a única verba da qual o CODETER pode definir o uso, respeitando a suas limitações e tendo a anuência técnica da SDT. As primeiras aproximações do CODETER nos mostraram que este funciona desde o início dos Territórios Rurais, em 2003. Os entrevistados, inclusive, não diferenciam os dois programas, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, tamanha a semelhança entre estes. Como esta pesquisa trata do Programa Territórios da Cidadania, o recorte temporal considera o ano posterior à publicação do decreto de sua criação, portanto, considera-se apenas os projetos aprovados entre 2009 e 2015.

A partir do Sistema de Gestão Estratégica (SGE) (BRASIL, 2016a), do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) (BRASIL, 2016e) e das entrevistas realizadas, principalmente com a representante da SEDAP no CODETER, foi elaborado o quadro 04 a seguir, no qual constam todos os projetos do período proposto.

**Quadro 04:** Propostas enviadas pelo CODETER do Nordeste Paraense/PA entre 2009 e 2016.

Ano	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Data de Envio
2009	SAGRI	5 caminhões, construção de 1 galpão e aquisição de 1 micro-ônibus	1.072.500,00	01/08/2009
2009	PM Paragominas	1 caminhão para apoio à comercialização da produção das comunidades indígenas	187.000,00	15/09/2009
2009	EMATER-PA	Apoio à piscicultura: ração para fomento, inicial, de criação de peixes em tanques rede implantados	70.196,00	-
2011	SAGRI	Apoio a educação do campo e a pedagogia da alternância no Território da Cidadania Nordeste Paraense	333.600,00	14/09/2011
2011	SAGRI	Aquisição de veículos e equipamentos para a rede e economia solidária	150.700,00	14/09/2011
2012	SAGRI	Aquisição de equipamentos, veículos, máquinas e implementos agrícolas para apoio ao escoamento da produção familiar e a assistência técnica	611.000,00	17/09/2012
2013	SAGRI	Aquisição de 05 conjuntos para envase de mel em sache, 1 caminhão frigorífico e 1 caminhonete pick-up cabine simples	465.000,00	27/09/2013
2015	SAGRI	Aquisição de 12 plantadeiras-adubadeiras e afofadores-subsolador para a mecanização de áreas de cultivo de mandioca no Território da Cidadania Nordeste Paraense	384.000,00	10/11/2015

**Fonte:** Brasil (2016a), Brasil (2016e) e planilha de controle da SEDAP<sup>44</sup>.

Os projetos são enviados anualmente, conforme a disponibilidade do Manual do PROINF, que especifica as verbas disponíveis e instrui os procedimentos para envio dos trabalhos. Desta maneira, os projetos serão aqui tratados especificamente por ano, com base

<sup>44</sup> Disponibilizada em entrevista realizada no dia 14 de outubro de 2016 pela representante da SEDAP no CODETER.

nas atas do CODETER, do CEDRS, dos projetos enviados ao SICONV e disponibilizados pela SEDAP. Essas informações foram correlacionadas com as entrevistas realizadas nos municípios que receberam tais ações do Programa.

Todas as medidas são pensadas no CODETER, porém, enviadas ao SDT por um proponente, uma vez que este não possui institucionalidade para enviar as medidas, pois não é um órgão público, não possui CNPJ, nem prerrogativas legais para gestão e aquisição dos bens. Assim, os projetos são enviados por um proponente que precisa contribuir com uma contrapartida, que no caso de todos os projetos do Nordeste Paraense, foi de 10% do valor total do montante solicitado. Neste Território, as propostas, em sua maioria, tiveram como proponente a SAGRI (posteriormente SEDAP). No ano de 2009 também enviaram projetos a Prefeitura Municipal de Paragominas, a EMATER-PA e o Movimento de Mulheres do Nordeste Paraense (MMNEPA).

É importante destacar que a análise de diferentes atas e dos projetos nos revela parte importante da dinâmica do Programa, pois é possível perceber diferenças do projeto tanto do ponto de vista da concepção quanto da execução, sobre as quais se debruça esta análise

### **Projetos de 2009**

O projeto de 2009 foi o único inteiramente realizado no Programa Territórios da Cidadania<sup>45</sup> no Nordeste Paraense, passando desde sua concepção até o seu repasse ao destinatário final. Segundo a ata de reunião do CODETER, do dia 3 de junho de 2009, realizada em Paragominas, decidiu-se pelo apoio às ações constantes no quadro a seguir.

Essas medidas propostas foram organizadas e elaboradas, resultando no Projeto Territorial de 2009. Neste documento, constam as justificativas de cada ação do Programa e os valores aplicados em cada projeto. De um modo geral, as medidas não apresentam justificativas muito diferenciadas das que as aquisições sugerem: melhoria no transporte, beneficiamento e estocagem da produção agrícola para melhor comercialização.

---

<sup>45</sup> Tal informação foi confirmada por todos os entrevistados.

**Quadro 05** – Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2009.

Ação	Descrição da ação	Proponente	Situação
1	Construção de um galpão para produtos agropecuários em Nova Esperança do Piriá.	SAGRI	Realizada; desvio de função
2	Aquisição de caminhão para transporte de produtos agropecuários em Nova Esp. do Piriá.	SAGRI	Realizada em set. 2012
3	Aquisição de caminhão para transporte de produtos agropecuários e escoamento da produção de comunidades indígenas em Paragominas.	PM Paragominas	Realizada em set. 2012; sem mais informações <sup>46</sup>
4	Aquisição de caminhão para transporte de produtos agropecuários em Ulianópolis.	SAGRI	Realizada em set. 2012
5	Aquisição de caminhão para transporte de produtos agropecuários em Mãe do Rio.	SAGRI	Realizada em set. 2012
6	Aquisição de caminhão para transporte de produtos agropecuários em Ipixuna do Pará.	SAGRI	Realizada em set. 2012
7	Aquisição de caminhão baú para transporte de mel e derivados em ação de apoio ao entreposto em Santa Luzia do Pará.	SAGRI	Realizada em set. 2012
8	Apoio à pedagogia de alternância mediante a aquisição de um micro-ônibus para transporte de alunos	SAGRI	Realizada em set. 2012
9	Apoio à articulação, comunicação e capacitação.	MMNEPA	Sem informações
10	Apoio à cadeia da piscicultura.	EMATER-PA	Não realizada

**Fonte:** Reunião para definição das ações apoiadas pelo PRONAT no Território Nordeste Paraense (2009); Reunião extraordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (2009); entrevista com a representante da SEDAP no CODETER.

A construção do galpão e o caminhão adquirido em Nova Esperança do Piriá tinham como objetivo dar apoio logístico à secretaria municipal de agricultura nas suas ações com os agricultores familiares para produtos que garantam renda e segurança alimentar. Segundo o documento, o custo do galpão seria de R\$ 110.000,00, sendo R\$ 99.000,00 do MDA e os outros R\$ 11.000,00 do proponente. Já o caminhão, igual para todos os municípios, custaria R\$ 187.000,00, sendo R\$ 168.300,00 do MDA e R\$ 18.700,00 da SAGRI.

<sup>46</sup> Em entrevista com o secretário de agricultura de Paragominas, realizada em 07 de dezembro de 2016, foi-nos informado que o caminhão está sob gestão da comunidade indígena da terra indígena do Alto Rio Guamá. Em algumas tentativas de contato com a liderança da comunidade indígena, em 07 de dezembro e 15 de dezembro, não tivemos sucesso.

Estas medidas, já realizadas, foram constatadas em campo<sup>47</sup>, com a companhia do atual secretário de agricultura do município. Em entrevista, o mesmo afirmou que o caminhão vem sendo intensamente utilizado, sendo raras as vezes que fica guardado na garagem. Este é utilizado para as mais diversas finalidades: desde o transporte de produtos agrícolas dos agricultores familiares até a mudança de moradores da zona urbana para o “interior” (zona rural) e vice-versa e transporte de materiais de construção.

Segundo o entrevistado, é comum que as pessoas solicitem o uso do caminhão para estas finalidades, sem haver um regulamento institucionalizado, demandante de um formulário ou um ofício. A manutenção, gestão e os custos, incluso o motorista, são todos da prefeitura de Nova Esperança do Piriá. Quando comentado sobre as boas condições do caminhão (conforme fotos 01 e 02), o entrevistado relatou o cuidado que o motorista tem com o caminhão, uma vez que o mesmo “não vai em qualquer lugar com ele”. Há um adesivo no caminhão de identificação do motorista (foto 01), segundo o entrevistado.

Estes fatos revelam, assim como o restante da entrevista, que o uso do caminhão é feito de maneira arbitrária. Não se quer dizer com isso que seja um mal-uso ou uso inadequado. No entanto, a falta de uma institucionalidade para o uso do caminhão revela que este pode ser utilizado de acordo com a vontade daqueles que o controlam, não havendo garantias de uso para os demais municípios ou possíveis solicitantes, uma vez que não há um regulamento para o seu uso.

A existência de um regulamento, vale ressaltar, não é garantia inquestionável de um uso mais democrático ou adequado do caminhão, mas dá garantias legais de uso para o mesmo. O secretário do município, no entanto, garantiu que raramente o uso do caminhão é negado aos solicitantes, a depender das condições de acesso e da distância do local de destino. Assim, o caminhão serve ao uso exclusivo da prefeitura, que cede aos agricultores para as mais diferentes finalidades.

É interessante destacar um fato que se repete também nos outros caminhões: adesivos de divulgação dos governos em diversas instâncias. No caso de Nova Esperança do Piriá, num primeiro momento a aquisição aparenta ser do governo estadual devido o destaque da propaganda, como podemos ver nas fotos 03 e 04.

---

<sup>47</sup> Trabalho de campo e entrevista realizada no dia 24 de novembro de 2016.

**Foto 01:** Caminhão de Nova Esperança do Piriá.



**Foto 02:** Caminhão de Nova Esperança do Piriá.



**Foto 03:** Adesivo de divulgação do governo do estado do Pará no caminhão de Nova Esperança do Piriá.



**Foto 04:** Adesivo de divulgação do governo federal no caminhão de Nova Esperança do Piriá.



Entendemos que estes adesivos contribuem para confundir a identificação da origem do produto, fato relatado por Souza (2014) ao entrevistar a presidente do CODETER. Esta considera a falta de associação do produto com o Programa como um problema fundamental, pois causa desmotivação na participação dos atores. Assim, defende que é preciso fazer um esforço para que as pessoas identifiquem a aquisição como resultado das discussões. Vale ressaltar, no entanto, que a demora na entrega dos produtos é longa demais, sendo um exemplo o caso do caminhão requerido em 2009 e entregue em setembro de 2012.

O galpão (foto 05), segundo o entrevistado, nunca foi utilizado para sua finalidade: armazenamento de produtos agrícolas. O entrevistado, que além de secretário também é agricultor familiar, considera que isso decorre do fato de o galpão ser inadequado à finalidade, sendo um modelo já pronto, pequeno demais para o fim que foi proposto. Desta maneira, considera que os agricultores preferem entregar direto ao atravessador sua produção. Com isso, o galpão acabou sendo utilizado eventualmente para capacitação de agricultores pela EMATER e, atualmente, para medidas socioeducativas, como o local de funcionamento de ensaios da banda do município (conforme foto 06). Não conseguimos informações precisas quanto à construção e entrega. De acordo com as entrevistas, ocorreu em 2012.

**Foto 05:** Exterior do galpão em Nova Esperança do Piriá.



**Foto 06:** Interior do galpão em Nova Esperança do Piriá.



Neste mesmo município também tivemos o contato com o sindicato dos trabalhadores rurais, que informou não utilizar nem o caminhão e nem o galpão, sem especificar se já foi feita alguma solicitação de uso dos espaços.

O caminhão adquirido pela prefeitura municipal de Paragominas, conforme relatado em entrevista pelo secretário de agricultura do município, está sob a gestão da comunidade indígena. Diversos contatos foram realizados por telefone para agendar uma visita à comunidade e conversar com a liderança, no entanto, não houve sucesso. Desta maneira, com base na entrevista com o secretário de agricultura do município<sup>48</sup>, concluímos que o caminhão foi adquirido e está sob gestão da comunidade. O entrevistado, inclusive, não soube explicar como funciona a gestão, relatando que a prefeitura somente é acionada para sua manutenção.

O projeto da EMATER, segundo entrevista com o responsável pela proposição à época, atualmente funcionário lotado na EMATER regional de São Miguel do Guamá<sup>49</sup>, não saiu do papel. O mesmo não soube informar quais motivos levaram à paralização do projeto.

---

<sup>48</sup> Informação obtida em entrevista por telefone realizada dia 07 de dezembro de 2016.

<sup>49</sup> Entrevista realizada por telefone no dia 30 de novembro de 2016.

O caminhão entregue em Ulianópolis (fotos 09 e 10) também ficou sob a manutenção, custeio e gestão da Prefeitura Municipal. Em entrevista, o secretário de agricultura do município<sup>50</sup> revelou que o caminhão também vem sendo muito utilizado, com finalidades semelhantes ao de Santa Luzia do Pará: desde transporte de produtos dos agricultores familiares até o atravessador ao transporte de mercadorias para a área rural adquiridas na área urbana e mudança de moradores dentro do município (fretes). Assim como os outros caminhões, é marcado por diversos adesivos das esferas de poder (fotos 07 e 08), cabendo destaque que a aquisição não foi realizada pelo município.

O secretário também relatou haver um controle de solicitação, através do envio de ofício. Esta burocracia é resultante de um processo no Tribunal Regional Eleitoral aberto contra o mesmo, por conta de uma acusação de compra de voto pela cessão do caminhão para levar material de construção. A partir desta situação, atualmente resolvida com absolvição do acusado, tomou-se o cuidado de realizar, por documentação, a solicitação do agendamento. O entrevistado apresentou em um calendário de mesa as próximas datas agendadas.

**Fotos 07 e 08:** Adesivos de divulgação do caminhão de Ulianópolis.



---

<sup>50</sup> Entrevista e trabalho de campo realizados no dia 25 de novembro de 2016.

**Foto 09:** Adesivo de divulgação do governo do estado no caminhão de Ulianópolis.



**Foto 10:** Caminhão de Ulianópolis.



Ainda em Ulianópolis, a presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Rurais relatou que há uma parceria forte entre o mesmo e a Prefeitura. A entrevistada confirmou os usos do caminhão. Chama atenção um fato que será tratado posteriormente neste trabalho: o envase do mel. A presidenta comentou que aguardam ansiosamente o projeto do Território de 2013, pois vendem mel em sachê para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e necessitam enviar a Castanhal, município a aproximadamente 300 km de distância, para poder colocar na embalagem adequada.

Em Santa Luzia do Pará o caminhão (fotos 11 e 12) ficou sob gestão, custeio e manutenção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. O uso do caminhão no projeto foi pensado para auxiliar no transporte da produção de mel, o que não ocorreu, segundo o presidente da seção regional do Sindicato<sup>51</sup>. Assim como nos outros casos, o caminhão estava bem conservado e, segundo os entrevistados, é constantemente utilizado para as mesmas atividades que ocorrem nos municípios já relatados: mudanças, transporte de material de construção e de produção dos agricultores. Cabe ressaltar, no entanto, uma característica diferente: a cobrança de taxa para uso.

**Foto 11:** Caminhão de Santa Luzia do Pará



---

<sup>51</sup> Entrevista e trabalho de campo realizado dia 23 de novembro de 2016. Estavam presentes na entrevista o Presidente, o Vice-Presidente e outras duas pessoas participantes da gestão do sindicato.

**Foto 12:** Caminhão de Santa Luzia do Pará

A taxa é cobrada, segundo os entrevistados, por que o Sindicato não tem condições de arcar com sua manutenção, sendo as taxas destinadas para este fim. De início, tal irregularidade parece tornar questionável as reais possibilidades de uso do caminhão. Por outro lado, pensamos que a limitação da política foi contornada desta maneira, o que não quer dizer que a postura esteja de acordo com a utilização de um bem público. Ocorre que, ao não se ter verba específica para manutenção dos bens adquiridos pelo território, dificulta-se o processo de manutenção dos mesmos.

Com isso, vislumbramos duas situações possíveis caso o Sindicato arcasse sozinho com os custos de manutenção do caminhão adquirido pelo Programa. Em uma delas, o Sindicato poderia destinar o bem para seu próprio uso, uma vez que é responsável pela manutenção, caracterizando uma apropriação privada do bem público. Em uma outra, poderia o caminhão ficar inutilizável no primeiro momento que demandasse manutenção. Assim, fugindo de julgamentos precipitados, as considerações dos entrevistados parecem convencer quanto a necessidade da cobrança da taxa. Ao serem questionados sobre o valor, informaram que é “muito inferior ao preço do frete” e “apenas para manutenção”.

Além desta situação, a falta de uma verba específica do Programa também traz outra situação que nos pareceu inadequada segundo a sua concepção. Os que recebem o bem ficam responsáveis pela gestão do mesmo, arcam com os custos de manutenção e, com isso, não estão satisfeitas em compartilhar o uso. Segundo informações da presidente do CODETER,

houve uma tentativa de compartilhamento de um caminhão adquirido ainda durante os Territórios Rurais e que estava sob cessão de uso de Paragominas. Ocorre que a experiência não foi exitosa, pois o caminhão retornava em más condições após ser emprestado a outros municípios, sendo a manutenção exclusiva da prefeitura municipal de Paragominas, cessionária do bem.

Em Mãe do Rio<sup>52</sup>, por outro lado, o Sindicato, também responsável pela gestão do bem, compartilhou com a prefeitura deste município e com o usuário parte dos custos. A manutenção e o motorista são de responsabilidade da prefeitura, e o combustível, por parte do solicitante. Segundo o Presidente e o Secretário do Sindicato, essa parceria tem possibilitado o uso do bem, que serve às mesmas funções dos outros municípios: mudanças, transporte de material de construção e de produtos dos agricultores familiares. Cabe destacar que o Presidente chamou atenção que os dois primeiros itens não são prioritários. Ainda deu destaque para o uso do caminhão na feira semanal do agricultor aos sábados, no abastecimento das escolas com produtos para o PNAE, ocupando uma semana a cada mês, e o abastecimento do PAA, que demanda o caminhão 2 dias por mês. O entrevistado reiterou que a feira do produtor de Mãe do Rio é uma das maiores do Pará e, portanto, tem um fluxo contínuo de mercadoria do município que é realizado pelo próprio caminhão.

Nas duas visitas ao município não foi possível encontrar o caminhão, pois segundo o Presidente e o Secretário do sindicato, o mesmo fica guardado na casa do motorista, na comunidade do KM 10, a 40 quilômetros de estrada não asfaltada do município. Para o uso, basta realizar uma solicitação ao Sindicato, não havendo discriminação entre os sindicalizados ou não.

Em Ipixuna do Pará, o caminhão fica sob a gestão da cooperativa de agroindústria da castanha do caju. Num primeiro momento, o caminhão tinha como local de abrigo a própria agroindústria, pois possuía um funcionário responsável pela segurança na propriedade. Após a desativação da mesma, a prefeitura retirou o funcionário do local, sendo esta a justificativa para o entrevistado optar por deixá-lo em sua própria residência, uma vez que a cessão é de responsabilidade da cooperativa e o Diretor Presidente o responsável por esta. Segundo o mesmo, há uma garagem específica para o caminhão.

---

<sup>52</sup> Trabalho de campo e entrevistas realizados nos dias 24 e 25.

O município de Ourém, diferente dos outros municípios contemplados com o projeto de 2009, solicitou um micro-ônibus para apoiar o projeto da Casa Familiar Rural (CFR), sob gestão da Associação dos Produtores 25 de Julho (fotos 13, 14 e 15). Segundo entrevista<sup>53</sup> com o vice-presidente da associação, o projeto da CFR já foi apoiado pelo Programa Territórios Rurais, que auxiliou na reforma do prédio e na aquisição de bens (aparelhos de ar condicionado e computadores). Dando continuidade a este apoio, o entrevistado relatou que a aquisição do micro-ônibus vai ao encontro da proposta de pedagogia da alternância, na qual os alunos passam um período na escola e necessitam de transporte tanto da sua moradia para a escola quanto para visitas técnicas em propriedades e outras instituições.

**Foto 13:** Entrada da Casa Familiar Rural de Ourém.



**Foto 14:** Fachada da Casa Familiar Rural de Ourém.



<sup>53</sup> Trabalho de campo e entrevista realizada no dia 23 de novembro de 2016.

**Foto 15:** Sala de aula da Casa Familiar Rural de Ourém.



O micro-ônibus, no entanto, não foi adquirido, sendo substituído por uma VAN (fotos 16,17 e 18), que chegou à CFR em 2011. Segundo o entrevistado, isto se deu pelo fato de não terem calculado corretamente o valor do micro-ônibus, sendo o dinheiro suficiente apenas para aquisição da VAN. Esta VAN foi utilizada pela primeira vez com um curso técnico em parceria com a Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), entre 2013 e 2014. Após a troca de governo estadual, com mudança para um partido diferente do governo federal, as parcerias com a SEDUC se encerram e não foram realizadas novas empreitadas na escola. Deste então, a escola e a VAN ficam paradas, sendo eventualmente utilizadas em alguns cursos, os quais o entrevistado não soube especificar.

Em visita à escola, situada na área rural do município, pudemos perceber que a mesma está praticamente abandonada, apesar de não estar depredada, pois existe a presença de um casal responsável pela segurança na propriedade, atuando enquanto zeladores do prédio pagos pela prefeitura. Estes relataram que a escola é pouco utilizada, recordando apenas de um curso para produção de mel em 2014. A VAN encontra-se em boas condições e parada na garagem, informação confirmada pelos zeladores da escola.

**Foto 16:** VAN adquirida pelo Programa para a Casa Familiar Rural de Ourém.



**Foto 17:** Adesivo de divulgação do governo federal da Casa Familiar Rural de Ourém.



**Foto 18:** Adesivo de divulgação do governo estadual e da associação de produtores da Casa Familiar Rural de Ourém.



### **Projeto de 2010**

A única informação constante em ata da plenária de 2012 sobre o projeto de 2010 é a de que foi proposto a construção de um prédio para a agroindústria de polpa de frutas integral para o município de Dom Eliseu. Esta não ocorreu pois não foi possível conseguir a licença ambiental. Os entrevistados relataram, de maneira simplificada, que o projeto não aconteceu, sem saber especificar quais motivos levaram a isso.

### **Projeto de 2011**

Em 2011, segundo a ata do CODETER da reunião de 12 de agosto de 2011, decidiu por apoiar os seguintes projetos: construção de dormitórios e a compra de uma patrulha mecanizada com finalidade pedagógica para a CRF de Ourém. E foi definido um projeto secundário, de apoio à economia solidária, comprando equipamentos para estruturar a rede de economia solidária da região do rio Capim, Rede Capim.

**Quadro 06** – Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2011.

Ação	Descrição da Ação	Proponente	Situação
1	Construção de dormitório CRF Ourém	SAGRI	Em licitação
2	Patrulha mecanizada CRF Ourém	SAGRI	Adquirido; não cedido – falta 1 grade
3	Veículo utilitário	SAGRI	Adquirido; não cedido
4	Projector	SAGRI	Em licitação
5	Tripé e tela de projeção	SAGRI	Em licitação
6	Computador	SAGRI	Em licitação
7	Impressora	SAGRI	Em licitação
8	Freezer	SAGRI	Em licitação
9	Cadeiras giratórias	SAGRI	Em licitação
10	Mesa	SAGRI	Em licitação
11	Tendas	SAGRI	Em licitação
12	Câmera fotográfica	SAGRI	Em licitação
13	Filmadora digital	SAGRI	Em licitação
14	Equipamento de áudio	SAGRI	Em licitação
15	Microfone sem fio	SAGRI	Em licitação
16	Central de ar condicionado	SAGRI	Em licitação

**Fonte:** Reunião ampliada do Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico do CODETER do Território da Cidadania do Nordeste Paraense (2011); entrevista com a representante da SEDAP no CODETER.

Segundo informações dadas pelo vice-presidente da associação de produtores de Ourém, o dormitório não foi construído, sem saber ao certo o motivo. O mesmo ainda comentou que a elaboração do projeto acarretou em um custo de R\$ 4.500,00 para a associação, pois foram obrigados a contratar um engenheiro para o projeto. Em nenhuma das atas analisadas apresenta-se também o motivo da não construção do dormitório. Tal informação é corroborada pela falta de documentação referente ao dormitório no SICONV.

Segundo a representante da SEDAP, o projeto está em licitação atualmente, assim como os demais itens. No caso dos objetos eletrônicos, isto decorreu dos problemas que ocorreram na última licitação, que agora incitaram as secretarias do governo do estado do Pará a fazerem as licitações de produtos semelhantes de maneira conjunta. Assim, não foi elaborado uma licitação para aquisição apenas destes itens, mas sim aguardou-se a demanda de outros setores para realização de uma licitação unificada.

## Projeto 2012

Em outros anos os projetos foram decididos em consenso, segundo as atas. Em 2012, por sua vez, foi realizada uma votação para a escolha dos projetos. É interessante destacar nesta ata a fala do ex-representante da SAGRI no CODETER, destacando que o Tribunal de Contas da União (TCU) solicitou que os projetos dos Territórios Rurais, entre 2004 e 2007 fossem finalizados, mostrando que os atrasos são comuns no Território.

Após apresentado o valor pelo delegado do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, R\$ 550.000,00 do MDA e R\$ 61.000,00 do proponente, todas as entidades presentes apresentaram suas propostas. Estas, no entanto, atingiram um valor de R\$ 1.059.000,00, superior ao valor disponível. Como ninguém quis retirar seus projetos, o coordenador do CODETER propôs que apenas as propostas mais votadas seriam aprovadas. A única solicitação excluída foi a de um caminhão em Dom Eliseu, pedido pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, pois o representante da SAGRI informou que já havia um caminhão adquirido pelo Território e que estava para ser entregue. Após esta dinâmica, as propostas aprovadas em plenário foram as seguintes:

**Quadro 07** – Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2012.

Ação	Descrição da ação	Proponente	Situação
1	01 kit completo para envase de mel em sachê e 01 carro de passeio	SAGRI	Veículo adquirido, não cedido; kit mel em licitação
2	01 motocicleta, 01 veículo de passeio, 01 kit de computador e 02 aparelhos de GPS	SAGRI	Veículos adquiridos, não cedidos; restante em licitação
3	01 patrulha mecanizada com implementos	SAGRI	Adquirida; não cedida
4	01 veículo utilitário, tendas e equipamentos audiovisuais	SAGRI	Veículo adquirido; restante em licitação
5	01 carro de passeio para ATER	SAGRI	Adquirido; não cedido
6	01 caminhão	SAGRI	Adquirido; não cedido
7	01 motocicleta, 01 veículo de passeio e 01 aparelho de GPS	SAGRI	Veículos adquiridos, não cedidos; restante em licitação
8	02 motocicletas para ATER	SAGRI	Veículos adquiridos; não cedidos
9	03 motocicletas	SAGRI	Veículos adquiridos; não cedidos

**Fonte:** Plenária territorial para discussão e aprovação das propostas de projetos territoriais financiados pelo PROINF no Nordeste Paraense (2012); Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (2012); entrevista com a representante da SEDAP no CODETER.

O projeto deste ano ainda não foi completamente realizado, segundo informações da representante da SAGRI no CODETER. Os itens já adquiridos do quadro acima estão nos pátios das unidades da SEDAP em Belém e Ananindeua. Os outros itens ainda estão em aquisição. Em de 20 de setembro de 2016 um novo documento foi incluído no SICONV pedindo a prorrogação do contrato deste projeto.

### Projeto 2013

A ata da plenária de 05 de setembro de 2013 revela duas particularidades dos projetos deste ano. Em primeiro lugar, seria preciso incluir nas metas medidas exclusivas para grupos produtivos de mulheres, povos e comunidades tradicionais e para grupos produtivos de jovens. Com uma verba de R\$ 425.000,00, o coordenador do CODETER solicitou aos presentes que apresentassem as propostas de projeto. Contudo, não haviam propostas previamente pensadas, sendo concedido dez minutos para que os participantes se reunissem e propusessem os projetos.

Ainda segundo a ata, foi decidido em consenso medidas que beneficiassem a fruticultura em Ipixuna do Pará, que possui uma agroindústria de caju. Desta maneira, propuseram a aquisição de um caminhão frigorífico para escoar a matéria prima de Dom Eliseu, Rondon do Pará, Ulianópolis e Paragominas. O projeto exclusivo para fortalecer grupos de mulheres no Território apresentou a aquisição de uma caminhonete e três máquinas de envase de mel em sachê. Além destes, propôs-se também a compra de mais duas máquinas de envase de mel em sachê. Desta maneira, os projetos podem ser esquematizados no seguinte quadro:

**Quadro 08** – Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2013.

Ação	Descrição da ação	Proponente	Situação
1	Aquisição de caminhão frigorífico com capacidade de até 8 toneladas	SAGRI	Contrato não elaborado
2	Aquisição de pick-up	SAGRI	
3	Aquisição de conjunto para envase de mel em sachê	SAGRI	

**Fonte:** Brasil (2016e); Plenária territorial para discussão e aprovação das propostas de projetos territoriais financiados pelo PROINF no Nordeste Paraense (2013); entrevista com a representante da SEDAP no CODETER.

Estes projetos ainda não foram realizados e aguardam os processos de licitação, segundo informações da representante da SAGRI no CODETER.

### Projetos de 2014

O projeto de 2014 aparece na ata da reunião do CODETER do dia 07 de agosto de 2015, onde a coordenadora do CODETER relata que o projeto de 2014 consistia na mecanização agrícola da cultura da mandioca. Por dificuldades de inserção do projeto no sistema, o projeto não foi finalizado.

### Projetos de 2015

O projeto de 2015 consiste num reaproveitamento do proposto no ano de 2014, conforme revela a ata, segundo a qual a coordenadora do CODETER propõe que seja utilizado o mesmo projeto, por já estar pronto. Isso foi aprovado, com orçamento de R\$ 384.000,00, sendo R\$ 38.400,00 da SEDAP e R\$ 345.600,00 do MDA.

A proposta consiste na aquisição de 8 plantadeiras/adubadoras de mandioca e 8 afofadeiras de solo para mandioca, com objetivo de incrementar uma das principais atividades econômicas da região. O ano de 2015 contém dois projetos que versam sobre a mesma aquisição, com diferença de que no primeiro é proposta a aquisição de 8 kits e no segundo de 12 kits. Segundo o projeto, cada kit, contendo 1 plantadeira/adubadora e 1 fofadeira, ficará alocada em um município polo e servirá a mais municípios, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 09** – Propostas do CODETER para o Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense no ano de 2015.

Número de kits	Município polo	Municípios atendidos	Situação
03	Concórdia do Pará	Tomé-Açu e Concórdia do Pará	Contrato não elaborado
03	Capitão Poço	Capitão Poço, Santa Luzia do Pará, Ourém e Cachoeira do Piriá	Contrato não elaborado
03	Ulianópolis	Ulianópolis, Paragominas, Dom Eliseu e Rondon do Pará	Contrato não elaborado
03	Mãe do Rio	Mãe do Rio, São Miguel do Guamá, Aurora do Pará e Ipixuna do Pará	Contrato não elaborado

**Fonte:** Plenária territorial para discussão e aprovação das propostas de projetos territoriais financiados pelo PROINF no Nordeste Paraense (2015); entrevista com a representante da SEDAP no CODETER.

Este projeto ainda aguarda a elaboração do contrato, sem expectativas de ser realizado. Segundo informações dadas em entrevista, ainda há um receio de que o projeto não ocorra por falta de repasse.

Em 2016, segundo informações da presidente do CODETER e da representante da SEDAP neste colegiado, não haveria repasse de verba para este ano. No entanto, ao acessar os manuais do PROINF, percebemos dois editais abertos neste ano: Chamada Especial para Grupos Produtivos de Mulheres, de R\$ 100.000,00, podendo ser ampliado em 20% caso fosse comprovada a representação de jovens e/ou povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2016c); Chamada Especial para Juventude Rural, de R\$ 100.000,00, podendo ser ampliado em 20% caso comprovada a representação feminina e/ou de povos e grupos de comunidades tradicionais e/ou representação (BRASIL, 2016d).

Este fato, a nosso entender, representa os possíveis impactos que a falta de informação pode trazer ao Programa, pois essa verba acabou por não ser disponibilizada para o CODETER. Como nos foi relatado e percebemos no SICONV, soma-se 2016 aos anos de 2010 e 2014, em que não foram enviados projetos, logo nem mesmo a pouca verba disponibilizada acabou sendo executada.

Dificuldades como estas foram reiteradamente evidenciadas pelos entrevistados, sendo as burocracias institucionais um dos fatores limitantes, sobretudo no que diz respeito ao papel do CODETER, instância estritamente deliberativa dos valores disponibilizados pelo PROINF, não cabendo, sequer, a gestão das decisões e bens posteriormente adquiridos.

A predominância dos projetos contemplando aquisições de veículos e bens móveis explica-se por um problema estrutural do Nordeste Paraense, como ademais, é próprio da Amazônia: a incipiente regularização fundiária. A falta de documentação das terras atinge inclusive as prefeituras municipais, fato detectado ainda na vigência do Programa dos Territórios Rurais, instituído em 2003. Por esta razão, segundo a presidente do CODETER, decidiu-se por medidas compatíveis com esta realidade não enfrentada pela política pública. A construção dos dormitórios da Casa Familiar Rural de Ourém, exceção entre os projetos, apenas confirma esta regra.

A situação fundiária eivada de irregularidades é fonte de inviabilização do Programa desde a origem, caso se considere o discurso que justifica sua proposição. A falta de

institucionalidade do CODETER, que não dispõe de verba específica para a manutenção dos bens móveis, coroa a sua inércia, até porque cabe ao cessionário a responsabilidade sobre eles e, no entanto, o direito de uso caberia, em tese, a todos do Território. Nas palavras da presidente do CODETER: “o bônus todo mundo quer, o ônus...”. Logo, trata-se de obstáculos inerentes à política.

Não obstante, o CODETER encontrou mecanismos de superar algumas dessas limitações. Decidiu, como pudemos perceber em atas, entrevistas e outros documentos, que a forma de escolha dos projetos atende ao critério de beneficiar diferentes municípios. A presidente e o secretário afirmaram tratar-se de uma opção do colegiado, pois o difícil compartilhamento impõe a tentativa de distribuir as ações da maneira mais igualitária pelo Território.

Quanto à manutenção, as soluções foram encontradas não pelo CODETER, mas pelos responsáveis pela gestão do bem: sindicato, associação, cooperativa e prefeituras. A cobrança de taxa, o compartilhamento dos custos ou a liberação sem custos foram as formas utilizadas para possibilitar o uso dos caminhões. Conforme visto nos trabalhos de campo e relatado nas entrevistas, este foi o mecanismo que possibilitou seu funcionamento até o momento.

Advertimos, no entanto, que este uso não ocorre de maneira “territorial”, compartilhada entre os municípios. Todos os entrevistados apontaram esta característica, compreendendo que é um bem de vários municípios, mas justificando as dificuldades de distância e de uso coletivo como inibidores potenciais. Tudo isso conduz à dificuldade de fiscalização e de compartilhamento de gastos

Outro fator limitante ao bom andamento do Programa é o grande distanciamento entre a concepção e execução dos projetos. O caso mais extremo é o de 2011, momento em que foram tomadas as decisões, sem execução até 2016, tendo sido o mesmo prorrogado para 2017. Como relatou a presidente e o secretário do CODETER, assim como os demais entrevistados, é muito desestimulante debater, viajar, discutir e deliberar um projeto e ver os resultados depois de 2 ou 3 anos, com uma burocracia imensa para sua realização.

Esse distanciamento não é somente no tempo, mas também nas ações. No caso dos projetos de 2009, por exemplo, solicitou-se um micro-ônibus, mas foi comprada uma VAN.

Segundo informações já apresentadas acima, a estimativa do valor do micro-ônibus foi feita por aproximação e, na hora da compra, não era suficiente, daí a substituição. Esta situação revela a falta de assessoria e planejamento prévio, o que pode se confirmar no projeto de 2013. Neste projeto, conforme relatado em ata, não haviam projetos pensados para os valores disponibilizados para deliberação, tendo sido consumidos apenas 10 minutos para que fossem elaboradas propostas que, na sequência, seriam votadas pela plenária.

Somam-se a essas situações os entraves burocráticos. A deliberação em plenária, seleção do proponente, aprovação do conselho estadual, envio ao ministério, retorno para correções, análise das correções e envio para aprovação do projeto envolve procedimentos onerosos do ponto de vista de tempo e complexos, do ponto de vista do aparato técnico-administrativo, demandando apoio de outros órgãos governamentais, como a SEDAP ou as prefeituras municipais. Qualquer entrave que se dê neste cronograma implica atrasos significativos das ações, logo, o não reconhecimento da efetividade da política.

Apesar de todas estas limitações, o Programa é bem avaliado<sup>54</sup>, como Souza (2014) já apontava em seu trabalho e pudemos comprovar em campo. Isso nos conduz a duas conclusões: o Programa possui um discurso muito forte e as medidas, que parecem mínimas, representam mudanças significativas na vida de quem as recebe. Com isso, não é pertinente compreender que somente existem limitações no Programa, mas compreender que malgrado a insuficiência das medidas, elas são importantes para seus beneficiários.

Considera-se, portanto, que há um descompasso entre o que o Programa promete e o que ele realiza, sendo este descompasso que sugere o seu fracasso. Isto não é justificativa para desconsiderar todo e qualquer avanço da política territorial, muito menos interpretá-la tal qual foi prevista em sua organização, como solução de tantos e tantos problemas apresentados.

Seria um erro considerar que todos os atores do território aparecem representados no CODETER. Neste, há uma nítida centralidade, que parte do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na gestão e da SEDAP na situação de proponente. São poucos os relatos de participação de quilombolas, indígenas e populações tradicionais nas atas das reuniões.

---

<sup>54</sup> É importante reiterar que as entrevistas deste trabalho tiveram como foco os gestores dos bens e outros envolvidos com o colegiado, sendo portanto este o parâmetro da avaliação positiva.

Segundo o secretário do CODETER isto é resultado da frustração da participação, por não verem seus projetos aprovados, e da dificuldade de deslocamento.

A dinâmica do Programa também não nos permite pensar que há uma abordagem territorial, pois todas as medidas são, exclusivamente, para o setor agrícola, notado o destaque para a área rural dos municípios. Desse modo, mantém-se a abordagem setorial que o Programa se propõe a quebrar. Esta abordagem, ainda, acaba por escamotear diversos outros problemas do Território por não ter nenhuma medida que iniba os impactos resultantes dos mesmos: a concentração fundiária; a exploração dos recursos minerais e seus impactos; a extração ilegal da madeira; a expansão das atividades agrícolas monocultoras e seus impactos sociais e ambientais.

Não podemos deixar de comentar, além disso, da verba que é disponibilizada para deliberação. Conforme já apresentamos, o CODETER apenas pode decidir o uso da verba referente ao PROINF e não a verba de todo o Programa Territórios da Cidadania. Assim, para um Território de 6.875.378 hectares e de 734.492 habitantes, um investimento proposto em 2009 e executado no ano de 2012, com valor de R\$ 1.232.000,00, é pequeno demais frente aos problemas do Território. Em números absolutos, podemos ver que foram investidos, por habitante o equivalente a R\$ 1,68, aproximadamente, para um ano, sem considerar o tempo de execução. Concluímos e corroboramos com a visão de todos os entrevistados: a verba é pequena frente às burocracias, dificuldades e problemas do Território.

Por fim, consideramos que o Programa apresenta limitações demais frente às suas proposições, tornando quase impossível vencer os problemas elencados para delimitação dos Territórios. Apresenta-se mais como um Programa que se serve como promessa do que como realização, servindo, todavia, para alimentar expectativas sem contribuir significativamente para a qualidade de vida dos sujeitos que ali vivem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desse trabalho foi analisar a problemática do desenvolvimento, tendo como recorte uma política pública que o pressupunha. Em linhas gerais, pensar o desenvolvimento parece ser, necessariamente, buscar maneiras de modificar as condições insatisfatórias de vida de uma população, cabendo aos indivíduos e suas respectivas coletividades definir quais são as condições insatisfatórias e quais os caminhos necessários para superá-las. Nosso objetivo, portanto, foi investigar em que medida o Programa Território da Cidadania, especificamente no Território Nordeste Paraense, apresenta condições para que o desenvolvimento ocorra de maneira emancipatória, garantindo a autonomia ou, contrariamente, contribui para um controle social. Para isso, foi necessário relacionar tanto a proposta quanto a execução do Programa.

O estudo da situação atual do Território compreendeu dados da produção agrícola dos municípios, num cenário onde a expansão da produção capitalista no campo foi marcada por estabelecimentos agropecuários cuja gestão está a cargo de pessoas de outra naturalidade. No caso da expansão da produção do dendê, um dos produtos comerciais atualmente relevantes na área em apreço, o concurso de empresas multinacionais e nacionais com sede em outros estados merece relevo.

Considera-se haver uma tendência de essa característica agrária repercutir em exacerbada marginalização do campesinato, em uma região onde a agricultura é fundadora das trocas econômicas mais dinâmicas, fato comprovado nos dados do PTDRS. Estes revelam a baixa renda da população dos municípios e a dependência dos municípios dos programas governamentais como o Bolsa Família, prova de que, contrariamente ao discurso, o modelo de desenvolvimento aplicado até então não foi capaz de viabilizar autonomia e sanar várias fragilidades do Território. Ainda que a renda não seja o único indicador de qualidade de vida, negar sua relevância é negar o caráter vicioso do modelo econômico vigente.

Neste modelo econômico e em sua proposta de desenvolvimento repousa a fragilidade do conceito de território que fundou a política pública aqui analisada, porque a desigualdade e as distinções de classe não quiseram ser enfrentadas. Estas, aliás, sequer foram mencionadas como problemas estruturais a serem problematizados politicamente, o que permitiria começar a trilhar a idealização de uma intervenção mais promissora, no tocante ao social.

A unidade territorial soldada em visões e propósitos comuns não passa de figura de retórica, pois a disparidade de poder entre os sujeitos do território a bloqueia na origem. Primeiramente, pelo predomínio das pautas rurais no Programa, com conseqüente enfoque para a população ali residente, em que não há nenhuma proposta para os cidadãos, que a superam proporcionalmente. Em segundo, pela pouca e, após 2012, inexistente participação das populações tradicionais, como os quilombolas e os indígenas, que também vivem no Território. Em terceiro, pela ausência de representantes de alguns municípios, de alguns gestores estaduais e de outros atores do Território, como empresários, bancários, lojistas, entre outros. Assim, não somente pela impossibilidade de participação, em virtude das dificuldades de deslocamento, mas também pela opção em não participar dada a perspectiva de diálogo difícil ou gasto infrutífero de energia, o Programa acaba por não atender à sua própria proposta: a conciliação de todos enquanto atores do Território que deveriam refleti-lo e discuti-lo coletivamente.

Como tratou Souza (2015), enquanto houverem assimetrias estruturais de poder, não haverá autonomia individual e coletiva. Como o desenvolvimento do capitalismo tem como marca a criação de desigualdades, pensar qualquer desenvolvimento que o reproduza não permitirá a autonomia, mas apenas a manutenção da heteronomia. A primeira exige tanto a instauração de mecanismos de participação quanto a garantia de seu funcionamento segundo os princípios que lhes são inerentes. Mudanças pontuais no Programa, como por exemplo verbas específicas para custeio do colegiado e redução da área de abrangência, logo do número de municípios, poderiam facilitar a participação. Obviamente, isso supõe ação dos entes federais e estaduais para que populações marginalizadas tenham maior visibilidade e voz no colegiado.

Amartya Sen (2000) também contribui para pensarmos a liberdade individual enquanto essencial aos sujeitos. Este refere-se à necessidade de um trabalho que viabilize o aumento do conjunto capacitário, do leque de opções a serem oferecidos para que os sujeitos fruam do direito de escolha dentre um leque de opções transcendentais aos mínimos hodiernamente reconhecidos como direitos inalienáveis.

Por outro lado, as limitações do pensamento deste autor (DOMINGUES, 2003) nos permitem questionar até que ponto o desdém à origem das iniquidades pode inibir uma emancipação real do sujeito e de que maneira a liberdade individualizada pode ser concretizada. Criticar não quer dizer desconsiderar teses na íntegra, mas sim tecer

interlocuções pautadas na identificação das limitações e dos avanços capazes de vivificar a teoria. Por isso, encontramos em Souza (2015) elementos de uma proposta de desenvolvimento que consideramos mais adequada ao território estudado, para não extrapolar o recorte.

Concordamos também com a acertada distinção feita por Montenegro Gomez (2006) sobre o desenvolvimento enquanto forma de reprodução das relações capitalistas de produção e de controle social. Como estamos diante de um modelo de desenvolvimento especificamente capitalista (SOUZA, 2015), há que seguir pensando no desenvolvimento enquanto possibilidade, a depender da proposta. Foi a argumentação de Montenegro Gomez (2006) que fundamentou nossa busca por indícios de manutenção da lógica capitalista de produção e de controle social nas políticas públicas de desenvolvimento territorial que se pretendiam novas, considerando o contexto político que as engendrou.

Indícios deste paradoxo estão patentes no conceito de território evocado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva: a renúncia à discussão de poder, sem as quais não se poderia evidenciar as contradições existentes no próprio Território. Soma-se a isto a omissão das desigualdades, tratando-se de maneira isolada a pobreza e a dependência dos programas governamentais de distribuição de renda. Em um paralelo com a crítica de Domingues (2003), o Programa trata destes problemas sem discutir como e porquê eles surgiram e, conseqüentemente, cujo desdobramento é a impossibilidade de se pensar maneiras adequadas de inibir sua perpetuação.

Pensar o Território como unidade em torno de uma visão de futuro impõe o seguinte questionamento: quais serão os interesses que nortearão esta visão de futuro? Será esta capaz de viabilizar a melhoria das condições de vida de todos do Território? Contrariamente, permitirá a concentração de renda e terra, responsáveis por viabilizar mais desigualdades? Estes problemas todos são deixados de lado quando o poder não tem centralidade na discussão.

Além disso, o documento base do PRONAT (BRASIL, 2003), revela uma compreensão de território como mera delimitação de superfície, resultado de um conjunto de municípios, razão pela qual desdenha-se por completo variáveis como as condições de infraestrutura do Território e a extensão dos municípios. Estas duas situações acabam por

dificultar a participação de diversos atores do Território, ainda mais se pensarmos nas limitações de verba de custeio do funcionamento do colegiado territorial.

Não queremos dizer com isso que o uso de um conceito mais aproximado ao que aqui foi defendido seria a solução para as limitações do Programa, até porque, não há consenso nem mesmo no campo da Geografia. Qualquer busca pelo reequilíbrio das forças de um Território, com efeito concreto, haverá de impor mudanças na correlação de forças entre as classes, a ponto de culminar na aquiescência por outra institucionalidade que, rigorosamente, supõe recursos.

Como já fora identificado por Silva (2012 e 2013), o Programa Territórios da Cidadania trouxe poucas mudanças para o Território estudado. O emaranhado de burocracias que, aparentemente foi a sua maior dificuldade, percepção aliás dominante dentre os entrevistados, nada mais é do que o saldo das disputas que se dão no âmago da política que funda a gestão territorial. Dentre as estratégias do Poder (respeitando-se a distinção com poder, já apontada anteriormente), institucionalizar também é uma maneira de restringir o acesso a recursos, transferindo aos sujeitos a responsabilidade pelos insucessos estrategicamente planejados.

A falta de uma institucionalidade para o colegiado territorial, CODETER, é um fator limitante que daí emana. Por não ser legalmente formalizada, possui exacerbada dependência dos órgãos públicos que implementam a política, como apontou Medeiros e Dias (2012), sem que o colegiado possua autonomia e realize seu papel de controle social, consulta e deliberação, mobilização e articulação (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011). A Rede Nacional de Colegiados, no que designou-se Carta de Salvador (REDE DE COLEGIADOS, 2014), criticou algumas limitações dos colegiados que foram identificadas no Nordeste Paraense, colocando em dúvida a sustentabilidade das ações do colegiado. A dificuldade de articulação entre os entes municipal, estadual e federal foi outro ponto de pauta, tendo sido defendida a prioridade de investimento em ações que viabilizem a participação e a organização social de mulheres, jovens e povos de comunidades tradicionais, logo os deserdados do projeto de desenvolvimento que se buscou mitigar.

Estratégias como as realocações de verba, explícitas na Matriz de Ações de 2013, única constante no site do Programa, são inquietantes. Conforme apontaram Leite e Wesz (2011) tanto quanto foi possível perceber nos documentos oficiais, não há uma verba

específica. É antes uma reorganização das verbas e programas já existentes, organizados sob esta Matriz. O recurso volumoso aparente mascara a disposição e a sua efetividade. Não pretendemos, com isso, defender que a quantidade de verba define a qualidade dos serviços públicos, no entanto, não podemos pretender que um rearranjo institucional superficial seja uma medida capaz de gerar o desenvolvimento territorial pretendido.

Ademais, propugna-se a integração produtiva e competitiva do território, apelo referendado pelas relações capitalistas de produção. Como apontam Paulino (2012), Oliveira (2007) e Martins (2004), os camponeses, que compõem a maior parte da população rural, produzem com base numa lógica que não é essa. Como mostrou Montenegro Gomez (2006), o desenvolvimento nos marcos da ordem capitalista busca incorporar aqueles que são pautados por diferentes lógicas de produção. A tentativa de forçar à convergência em favor dos interesses do desenvolvimento em curso é o que orienta o enquadramento das ações dos outros (VEIGA-NETO; LOPES, 2007), a partir da permissividade da sociedade de controle (DELEUZE, 1992).

A limitação dos mecanismos de participação identificados pela pouca verba sobre a qual deliberam, por dificuldades decorrentes das verbas de custeio, ou dificuldades de diálogo e aprovações de suas medidas, mostraram que o Programa tem sérias dificuldades de viabilizar a autonomia tratada por Souza (2015). Somam-se a estas as dificuldades para lidar com as burocracias, resultante tanto da falta de capacitação como da falta de pessoal para tal função. O não envio de projetos nos anos de 2008, 2010, 2014 e 2016, sendo a verba “perdida” pelo colegiado territorial para o caixa do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário é uma evidência disso.

O estudo revelou que no âmbito do Programa, apenas um projeto foi totalmente executado no Território Nordeste Paraense. Este fora proposto em 2009 e cedido para os usuários no segundo semestre de 2012. Traduzindo em bens, dentro do recorte espacial e temporal que nos propusemos a analisar, o Programa significou seis caminhões, um galpão e uma VAN, sendo que o penúltimo nunca foi utilizado para a finalidade a qual era destinada e a última poucas vezes usado desde sua aquisição. Pode-se dimensionar o que isso representa em termos de desenvolvimento territorial, considerando-se um conjunto de 20 municípios com mais de 700.000 habitantes e 6.875.378 hectares de extensão.

Entretanto, as entrevistas foram marcadas por um discurso de reconhecimento da importância destes bens, confirmando-se o que Souza (2014) identifica como objetivo cumprido do ponto de vista do controle social almejado pelo Programa, com o que concordamos. Para além disso, nos parece que a relevância dos bens adquiridos sugere tanto a precariedade do Território em que o Programa foi realizado quanto as sérias dificuldades de aquisição destes bens com a própria verba das entidades que receberam a cessão de uso. Ademais, parece que esse mínimo é comemorado por possibilitar novos diálogos e apresentação das demandas ao poder público, obtidos graças à singela aproximação com a sociedade civil nesse curto período, subitamente rechaçado pelo pacto societário que culminou na deposição de Dilma Rousseff.

Esse curto período de tempo é iniciado em 2003, com o governo de Luis Inácio Lula da Silva, sendo rompido quando do afastamento da presidenta citada em maio de 2016 e seu posterior impedimento. O realinhamento da oposição, com bases conservadores e de cunho neoliberal, encontrou neste processo a possibilidade de interrupção das restritas mudanças realizadas nos governos do Partido dos Trabalhadores. Restritas pois baseadas em um pacto de poder que não rompeu certas estruturas perpetuadoras de desigualdade no Brasil, como a estrutura agrária.

O novo alinhamento político no governo federal, adotando o discurso do ajuste fiscal severo e reformas “inevitáveis”, atua para que o Estado tenha o papel que lhe é definido numa perspectiva neoliberal: criar um ambiente favorável aos negócios e, eventualmente, corrigir falhas do mercado (DANTAS; JABBOUR; SOBRAL, 2016, p. 10). Na construção de um consenso, defende que o Estado é imoral, irracional, burocrático e ineficiente, não havendo outra alternativa senão as medidas anunciadas. A falta de legitimidade fica explícita nos esforços em propagandar as medidas adotadas ao invés da proposição de um debate mínimo com a sociedade (DANTAS; JABBOUR; SOBRAL, 2016).

Este rompimento nos permite vislumbrar a desconstrução daquilo que foi um avanço referente às conquistas sociais, alterando suas bases para a competitividade e a meritocracia enquanto norteadora de suas ações. Busca-se eliminar os ineficientes, entre os quais serão incluídos os indígenas, os quilombolas e os camponeses, uma vez que não seguem os parâmetros capitalistas de produção. Apesar das limitações do Programa aqui estudado, alguns mecanismos têm potencialidades para um desenvolvimento sócio-espacial. Portanto, agir em seu aprimoramento nos parece um caminho mais indicado do que o extinguir, o que

foi apontado após a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, unido ao também extinto Ministério do Desenvolvimento Social, dos quais resultou o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Entre avanços e retrocessos dos governos Lula e Dilma (2003 a 2016) anteriores ao processo de impedimento, fica evidente que as medidas propostas pelo Programa Territórios da Cidadania eram conjunturais e não estruturais. Com isso, não se pretendia intervenções capazes de resolver problemas antigos do Território, como a concentração de terra, a limitada infraestrutura e a disseminação da pobreza. As proposições sugerem que a forma de superação preconizada era o mercado, via integração produtiva. Esta integração é confirmada se pensarmos que os caminhões adquiridos servem à produção agrícola, a VAN adquirida serve à capacitação dos agricultores para incremento da produção agrícola e o galpão servia à estocagem da produção agrícola. Não há dúvida que a produção agrícola e sua comercialização é essencial aos camponeses. Entretanto, pensar que estas medidas são as únicas de um Programa que se diz indutor do desenvolvimento territorial revela a lacônica solução proposta.

Existe um imenso descompasso entre as promessas do Programa Território da Cidadania e suas realizações, ao menos no Nordeste Paraense, negando-se, assim, como política de desenvolvimento sócio-espacial, como propõe Souza (2015). As medidas concretizadas não foram capazes de viabilizar a autonomia dos sujeitos e do Território.

Os textos que tratam da concepção dos Programas de abordagem territorial *permitiriam enquadrá-lo enquanto uma proposta de desenvolvimento sócio-espacial, mas a sua prática traz resultados insuficientes para tal realização no Território Nordeste Paraense.* Desta maneira, é difícil compreender que tais programas tenham sido concebidos com base nesta concepção de desenvolvimento, sendo mais adequada enquadrá-los enquanto formas de controle social, aptos à adequação conforme o local em que se implantam e compostos por um discurso hábil que não traz os resultados que se propõe. A proposta de adequação ao território a ser aplicado e às demandas das populações, posteriormente assessoradas pelas instituições de ensino superior, aparentam ser aquilo que Deleuze (1992) considerou sobre as sociedades de controle: o controle é exercido a partir de uma moldagem auto-deformante. A liberdade de escolha dentro dos parâmetros pré-estabelecidos com resultados que não correspondem às expectativas se adequam à configuração das medidas de desenvolvimento capitalista que visam o controle social (MONTENEGRO GOMEZ, 2006).

Controle social que segundo a compreensão de Foucault (1995 apud VEIGA-NETO; LOPES, 2007), seria forma de governo, ou seja, um conjunto de ações destinado a conduzir a ação própria e a dos outros. As diferenças entre as duas formas de governar tratadas por Foucault (1979) se adequam ao Programa estudado, uma vez que não se trata de controle espacial, como parcela da superfície da Terra, mas sim da própria população e das coisas que possam resultar num fim conveniente. Conforme Raffestin (1993), trata-se do controle dos trunfos do território, pensando-o enquanto amálgama dos recursos (coisas) e da população.

Para Deleuze (1992), a fase da governamentalidade dá espaço a uma nova fase da sociedade de controle, gerando um controle tão sutil que tende à imperceptibilidade, um auto-controle (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 220). Se pensarmos tal situação frente às demandas do campesinato brasileiro, entendemos que o Programa busca realizar o controle social das populações rurais compostas por lógicas diferentes da capitalista. Portanto, ao ser específico para áreas de vulnerabilidade social, onde há exacerbada demanda reprimida por serviços públicos, trata-se de criar expectativas frente suas populações. Enquanto aguarda-se a solução milagrosa proposta, esquecem-se da urgência por outras medidas estruturais, como reforma agrária e acessibilidades mínimas.

A subsidiariedade supostamente capaz de solucionar problemas pelos próprios afetados (BONNAL; MALUF, 2009) apoiou-se em duas premissas diferentes: por um lado, seria dado voz a quem precisou sempre de um esforço ainda maior para ser ouvido, com um novo mecanismo, ainda que limitado, de participação da sociedade civil; por outro, permitiria ao poder público se ausentar da responsabilidade de qualquer insucesso, uma vez que *foram dadas as condições* para a superação necessária. A inclusão das universidades via projeto do CNPq inclui-se num paradoxo semelhante. Se, por um lado, permite que exista um apoio por parte de colaboradores empenhados em melhorar a gestão do Programa, por outro, permite que o poder público seja blindado ante qualquer insucesso.

Por isso, vale o recurso à etimologia: des-envolver (PORTO-GONÇALVES, 2015) supõe a retirada do envoltório para que se permita a incorporação dos padrões de comportamento externo. Para Souza (2015), e também para nós, tira-se o envoltório para permitir o movimento para um caminho ainda indefinido, que poderia ser uma possibilidade. Pareceu-nos adequado pensar que cada indivíduo e sua coletividade têm condições de decidir

o que querem para si, sendo a luta do campesinato por seu modo de vida uma expressão desta busca pela autonomia. Definitivamente o Território da Cidadania não caminha neste sentido.

Isso posto, cabe um questionamento: de quem partirão as tentativas de desenvolvimento sócio-espacial, uma vez que o Estado enquanto instância centralizadora e separada da sociedade, é incompatível com a autonomia dos territórios? (CASTORIADIS, 1983, apud SOUZA, 2000, p. 106). Pensamos que as medidas que permitem a formação de territórios autônomos dependem de todos e, como macroteoria aberta, devemos agir para viabilizar as autonomias individuais e coletivas. Como defendeu Raffestin (1993), somos todos atores sintagmáticos do território, cabendo a todos a responsabilidade, dentro das suas próprias limitações, de forjar esta autonomia.

Por mais utópico que possa parecer tal concepção de desenvolvimento, concordamos com o pensamento de Fernando Birri, imortalizado por Eduardo Galeano (2013): a utopia é algo que está longe no horizonte e se afasta conforme caminhamos em sua direção. Quanto mais caminhamos, mais ela se afasta. Por mais distante que fique, persegui-la é o que nos faz caminhar.

Emprestamos aqui a conclusão de Montenegro Gomez (2006, p. 411) por entender sua análise adequada ao que pretendemos defender sobre o desenvolvimento. Com base em Marina Garcés (2002), este autor defende que devemos pensar o possível contra o possível, buscando superar os limites do possível, a partir dele mesmo, permitindo possíveis para além dos que se anunciam. Entendemos que esses inúmeros possíveis não anunciados estão adormecidos nos territórios, sujeitos e coletividades que não possuem sua autonomia para fazê-los possíveis e, por conta disso, são impedidos de definirem seus próprios destinos.

## REFERÊNCIAS

- AGROPALMA. **Relatório de Sustentabilidade 2015**. 2015. Disponível em: <[http://www.agropalma.com.br/arquivos/relatorios/Relatorio\\_Sustentabilidade\\_2015\\_Portugues-1480095831.pdf](http://www.agropalma.com.br/arquivos/relatorios/Relatorio_Sustentabilidade_2015_Portugues-1480095831.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2017.
- ATTALI, Jacques. **La pavoie et l'outil**. Paris: PUF, 1975.
- BARBOSA, Maria J. et al. **Relatório Analítico do Território Nordeste Paraense: Desenvolvimento Sustentável e Gestão Estratégica dos Territórios Rurais no Estado do Pará**. 2011. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra061.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.
- BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política e Sociedade: revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 8, n. 14, abr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2009v8n14p211>>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- BRAGA, Theodoro. “História da fundação das principais cidades do Pará destacando os nomes de seus fundadores, o lugar dos primitivos estabelecimentos e o seu nome indígena”. In: **APOSTILAS de história do Pará**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 1915.
- BRASIL. Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 09 out. 2003a, Seção 1, p. 7.
- BRASIL. Decreto nº 11.503, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 26 ago. 2008, Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 11.911, de 23 de março de 2009. Dá nova redação aos arts. 1o, 3o e 6o do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 24 mar. 2009, Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Decreto nº 8.735, de 03 de maio de 2016. Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, D.F., 04 maio 2016, Seção 1, p. 2.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PROINFÂNCIA**. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 05 fev. 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: SDT/MDA, 2003b. Disponível em: <[http://ieham.org/html/docs/Referencias\\_para\\_desenvolvimento\\_rural\\_sustentavel.pdf](http://ieham.org/html/docs/Referencias_para_desenvolvimento_rural_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005. Disponível em: <[http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc\\_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf](http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Diagnóstico e planejamento do desenvolvimento do Território Rural do Nordeste Paraense**. 2006. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Informação Territorial**: Caderno Territorial do Nordeste Paraense/PA. Brasília: SDT/MDA, 2015. Disponível em: <[http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno\\_territorial\\_061\\_Nordeste%20Paraense%20-%20PA.pdf](http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_061_Nordeste%20Paraense%20-%20PA.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Sistema de Gestão Estratégica**. 2016a. Disponível em: <<http://sge.mda.gov.br/sge/index.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Programa Territórios da Cidadania**. 2016b. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Departamento de Inclusão socioproductiva. **PPROINF 2016 Chamada Especial para Grupos Produtivos de Mulheres**. 2016c. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/manuais-proinf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Departamento de Inclusão socioproductiva. **PPROINF 2016 Chamada Especial Juventude Rural**. 2016d. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/manuais-proinf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portal dos Convênios**. 2016e. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. **Programa Brasil Quilombola**. 2017. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CASTORIADIS, Cornelius. Socialismo e sociedade autônoma. In: \_\_\_\_\_. **Socialismo ou barbárie**: o conteúdo do socialismo. [S. l.]: Brasiliense, 1983. 306 p.

CASTRO, Iná E. de. **Geografia e Política**: Territórios, escalas de ação e instituições. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 300p.

COELHO, Maria C. N.; MONTEIRO, Maurílio A. Frentes de ocupação e exploração econômica no século XX. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). **Atlas Socioambiental**: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis. Belém: NAEA, 2009. p. 45-59.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPQ. **Chamada CNPq/MDA/SPM-PR Nº 11/2014 - NÚCLEOS DE EXTENSÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**. Brasília, D.F., 2014. Disponível em: <<http://resultado.cnpq.br/2150949832740747>>. Acesso em: 02 out. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPQ. **Edital MDA/SDT/CNPq – Gestão de Territórios Rurais Nº. 05/2009**. Brasília, D.F., 2009. Disponível em: <<http://resultado.cnpq.br/3872448299872562>>. Acesso em: 02 out. 2016.

CORREA, Roberto L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná E. de; CORREA, Roberto L.; GOMES, Paulo C. da C. (Org). **Geografia: conceitos e temas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 15-48.

DANTAS, Alexis T.; JABBOUR, Elias M. K.; SOBRAL, Bruno L. B.. A recriação conservadora do Estado: impasses no reformismo progressista e popular e o golpe de 2016. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, [S.l.], v. 10, n. 15, jul-dez. 2016. Disponível em: <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.4.6/index.php/anpege08/article/view/5/316>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

DELEUZE, Gilles. “**Lábécédaire de Gilles Deleuze**”, filmado em 1988 por Claire Parnet.

DELEUZE, Gilles. Post-Scriptum sobre as Sociedades de Controle. In: \_\_\_\_\_. **Conversações: 1972-1990**. Tradução de Peter Pál Pelbart. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992. p. 219-226. Tradução de: Pourparlers.

DELEUZE, Gilles; GUATARRI, Felix. s/d (1972). **O Anti-Édipo: capitalismo e esquizofrenia**. Lisboa: Assírio & Alvim.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. **Anuário Mineral Brasileiro: principais substâncias metálicas**. Brasília: DNPM, 2016. Disponível em: <[http://www.dnpm.gov.br/dnpm/paginas/anuario-mineral/arquivos/dnpm\\_amb\\_2016\\_metalicos](http://www.dnpm.gov.br/dnpm/paginas/anuario-mineral/arquivos/dnpm_amb_2016_metalicos)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

DOMINGUES, José Maurício. Amartya Sen, a liberdade e o desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 65, p. 57-70, mar. 2003. Disponível em: <[http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/99/20080627\\_amartya\\_Sen.pdf](http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/99/20080627_amartya_Sen.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

FAVARO, Jorge L. **Geografia da política de desenvolvimento territorial rural: sujeitos, institucionalidades, participação e conflitos no Território da Cidadania Paraná Centro**. 2014. 380f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

FOGEL, Robert W.; ENGERMAN, Stanley L. **Time on the cross: the economics of American Negro Slavery**, Boston, Lirttle, Brown, 1974. p. 125-126.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro, Graal, 1979. p. 227-293.

FOUCAULT, Michel. Sobre a genealogia da ética: uma revisão do trabalho. In: RABINOW, P.; RABINOW, H.. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 253-278.

FOUCAULT, Michel. Método. In: \_\_\_\_\_. **História da Sexualidade 1: A vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999. p. 88-97. Tradução de: Histoire de la Sexualité I: La Volonté de savoir.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 25. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2012. 432 p.

FRAGA, Nilson C. (Org.). Território e Silêncio: contributos reflexivos entre o empírico e o teórico. In: **Territórios e Fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Editora Insular, 2011. p. 69-86.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO – FUNAI. **Terras Indígenas**. 2017. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

G1. **Trecho da BR-316 permanece interditado por indígenas no Pará**. 07 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/12/trecho-da-br-316-permanece-interditado-por-indigenas-no-para.html>>. Acesso em: 20 de fev. 2017.

GALEANO, Eduardo. **Para que serve a utopia?**. 2013. Vídeo disponível na internet. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9iqi1oaKvzs>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

GALINDO, Osmil; OLIVEIRA, Fabio; SANTOS, Valdeci M. O programa face às dinâmicas territoriais no Brasil: análise de quatro estudos de caso. In: FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p.115-195.

GARCÉS, Marina. **En las prisiones de lo posible**. Barcelona: Bellaterra, 2002.

GLASS, Verena. **Expansão do Dendê na Amazônia brasileira: elementos para uma análise dos impactos sobre a agricultura familiar no nordeste do Pará**. São Paulo: Repórter Brasil, 2013. 15 p. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/Dende2013.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

GIRARDI, Eduardo. P. **Proposição Teórico- Metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas Da Questão Agrária Brasileira**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente. 2008.

GOMES, Paulo C. da C. **Geografia e Modernidade**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 368p.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a. 400 p.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, 2007b. Disponível em:

<<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213>>. Acesso em: 16 de ago. de 2016.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Revista etc..., espaço, tempo e crítica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, ago. 2007. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007\\_2\\_4.pdf](http://www.uff.br/etc/UPLOADS/etc%202007_2_4.pdf)>. Acesso em: 19 de ago. de 2015.

HÉBETTE, Jean; MARIN, Rosa E. **Colonização para quem?**. Belém: NAEA/UFPA, 1979.

HICKS, John R. **Wealth and welfare**. Oxford: Basil Blackwell, 1981. 138 p.

HYDRO. **A Hydro no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://www.hydro.com/pt-BR/a-hydro-no-brasil/operacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

IMERYS. **Imerys no Pará**. 2017. Disponível em: <<http://www.imerysnopara.com.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados do Censo Agropecuário de 2006**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA – Banco de Tabelas, 2006a. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>>. Acesso: em 12 dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA – Banco de Tabelas, 2006b. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>>. Acesso: em 20 fev. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados da Produção Agrícola Municipal**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA – Banco de Tabelas, 2016. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pmc/brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADAS. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/5285>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Quilombolas**. 2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/quilombola>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas - Terras Indígenas no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

KARAM, Ricardo A. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LEFEBVRE, Henri. 1984. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos.

LEITE, Sergio. P.; WESZ Jr., Valdemar. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do Pronat e do Programa Território da Cidadania. In: In: MIRANDA,

Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. p. 169-196.

LOPES, Eliana B. de M. **Desenvolvimento local-territorial e o programa Territórios da Cidadania**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Araraquara. 2010.

MACEDO, Cátia O.; GOMES, Dérick L.; SILVA, Fabiana C. da. Expansão territorial do dendê e resistência camponesa no Nordeste Paraense. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 17, n. 57, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/29936/17938>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

MACHADO, Lia O. A fronteira agrícola na Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, abr./jun. 1992. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1992\\_v54\\_n2.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1992_v54_n2.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2017.

MARTINS, José de S. **O cativo da terra**. 8ª Ed. São Paulo: Ed. HUCITEC, 2004. 157 p.

MEDEIROS, Leonilde S.; DIAS, Marcelo M. Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Org.). **Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo**. Brasília: IICA, 2012. p. 127-137.

MIRANDA, Elis. A área entre os rios Gurupi e Moju no contexto da formação territorial da Amazônia – 1616 a 1753. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). **Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis**. Belém: NAEA, 2009. p. 29-32.

MONTEIRO, Maurílio A. Apresentação. In: MONTEIRO, Maurílio A.; COELHO, Maria C. N.; BARBOSA, Estêvão J. S. (Org.). **Atlas Socioambiental: municípios de Tomé-Açu, Aurora do Pará, Ipixuna do Pará, Paragominas e Ulianópolis**. Belém: NAEA, 2009. p. 19-21.

MONTENEGRO GOMÉZ, Jorge. R. **Desenvolvimento em (des) construção: narrativas escalares sobre o desenvolvimento do território rural**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”. 2006.

MÜLLER, Antonio A. **A cultura do dendê**. Belém: EMBRAPA-CPATU, 1980. 24 p.

NAHUM, João S.; MALCHER, Antonio T. C. Dinâmicas territoriais do espaço agrário na Amazônia: a dendeicultura na microrregião de Tomé-Açu (PA). **Confins**, n. 16, nov. 2012. Disponível em: <<http://confins.revues.org/7947>>. Acesso em: 02 out. 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007. 184 p. Disponível em <[http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Valeria/Pdf/Livro\\_ari.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/Livro_ari.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2017.

PAULINO, Eliane. T. **Por uma geografia dos camponeses**. 2ª Ed. São Paulo: Editora UNESP, 2012. 438 p.

PLENÁRIA TERRITORIAL PARA DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PROJETOS TERRITORIAIS FINANCIADOS PELO PROINF NO NORDESTE PARAENSE, 17 de junho de 2012, São Miguel do Guamá. **Ata da plenária territorial para discussão e aprovação das propostas de projetos territoriais financiados pelo PROINF 2012 (Ata)**. São Miguel do Guamá: 2012.

PLENÁRIA TERRITORIAL PARA DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PROJETOS TERRITORIAIS FINANCIADOS PELO PROINF NO NORDESTE PARAENSE, 05 de setembro de 2013, Ipixuna do Pará. **Ata da plenária territorial do CODETER para discussão e aprovação das propostas de projetos territoriais financiados pelo PROINF 2013 (Ata)**. Ipixuna do Pará: 2013.

PLENÁRIA TERRITORIAL PARA DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PROJETOS TERRITORIAIS FINANCIADOS PELO PROINF NO NORDESTE PARAENSE, 07 de julho de 2015, São Miguel do Guamá. **Ata da plenária territorial do Nordeste Paraense (Ata)**. São Miguel do Guamá: 2015.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônias**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec, 2015. 177 p.

RAFFESTIN, Claude. Potere e territorialità. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Geografia politica: teorie per un progetto sociale**. Milano: Inicopli, 1983. p. 63-70.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. Volume 29, São Paulo: Ática, 1993. 269 p. Tradução de: Pour une géographie du pouvoir.

RATZEL, Friedrich. O solo, a sociedade e o Estado. Tradução de Mario Antônio Efrásio. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 2. 1983. Traduzido de “Le Sol, la Société et l’État”. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47081>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

REDE DE COLEGIADOS. **Carta de Salvador**. 2014 Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/user\\_img\\_198/Carta%20de%20Salvador\\_Rede%20de%20Colegiados.pdf](http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/user_img_198/Carta%20de%20Salvador_Rede%20de%20Colegiados.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

REUNIÃO AMPLIADA DO NÚCLEO DIRETIVO E NÚCLEO TÉCNICO DO CODETER DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO NORDESTE PARAENSE, 12 de agosto de 2011, Irituia. **Ata da reunião ampliada do Núcleo Diretivo e Núcleo Técnico do CODETER do Território da Cidadania do Nordeste Paraense (Ata)**. Irituia: 2011.

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, I Reunião, 07 de julho de 2009, Belém. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (Ata)**. Belém: CEDRS, 2009.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, I Reunião, 31 de agosto de 2011, Belém. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (Ata)**. Belém: CEDRS, 2011.

REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, III Reunião, 26 de setembro de 2012, Belém. **Ata da 1ª Reunião**

**Ordinária do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (Ata).** Belém: CEDRS, 2012.

REUNIÃO PARA DEFINIÇÃO DAS AÇÕES APOIADAS PELO PRONAT NO TERRITÓRIO NORDESTE PARAENSE, 03 de junho de 2009, Paragominas. **Ata da reunião para definição das ações apoiadas pelo PRONAT no Território Nordeste Paraense (Ata).** Paragominas: 2009.

RODRIGUES, Juliana N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 18, n. 1, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093/84736>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia à uma Geografia Crítica.** 6ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2012. 384 p.

SAQUET, Marcos A. **Abordagens e concepções de território.** 4ª Ed. São Paulo: Outras expressões, 2015. 192p.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, nº 01 e 02, jan./dez. 2005. Disponível em: <[http://ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo\\_4.pdf](http://ufcg.edu.br/~raizes/artigos/Artigo_4.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 409 p. Tradução de: Development as freedom.

SILVA, Elielson P. da.; MAGALHÃES, Sônia B.; FARIAS, André L. A. de. Monocultivos de dendezeiros, capital transnacional e concentração de terras na Amazônia Paraense. **Campo-Território: edição especial**, Uberlândia, v. 11, n. 23, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/30699/18931>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SILVA, Sandro P. A Abordagem Territorial no Planejamento de Políticas Públicas e os Desafios para Uma Nova Relação entre Estado e Sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/4043>>. Acesso em: 02 out. 2016.

SILVA, Sandro P. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. **Políticas Sociais - acompanhamento e análise**, Brasília, nov. 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20708](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20708)>. Acesso em: 02 out. 2016.

SILVA, Vanessa da C.; SILVA, Marcos A. P. da. Reterritorialização e desenvolvimento: a experiência de rearticulação do colegiado de desenvolvimento territorial (CODETER – Nordeste Paraense). In: I Jornada de Ensino, Pesquisa e Extensão da UNIFESSPA, 2015, Marabá. **Anais...** Disponível em <[https://jepe.unifesspa.edu.br/images/arquivos/anais/Vanessa\\_da\\_Costa\\_Silva.pdf](https://jepe.unifesspa.edu.br/images/arquivos/anais/Vanessa_da_Costa_Silva.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

SOUZA, Edilson de A. **Políticas públicas e práticas discursivas do desenvolvimento territorial na Amazônia: uma análise do Programa Territórios da Cidadania no Nordeste Paraense**. 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, Belém. 2014.

SOUZA, Marcelo L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de; CORREA, Roberto L.; GOMES, Paulo C. da C. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo L. de. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marco A.; SPOSITO, Eliseu S. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 57-72.

SOUZA, Marcelo L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. 320 p.

TAVARES, Maria G. da C. A formação territorial do espaço paraense: dos fortes à criação de municípios. **Revista ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.2, n. 3, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/actageo/issue/view/37>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

TAVARES, Maria G. da C. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 29 (especial), 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. Inclusão e Governamentalidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1528100.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

WORLD BANK. **Amartya Sen**. 2016. Disponível em: <<http://live.worldbank.org/experts/amartya-sen>>. Acesso em: 10 ago. 2016.